

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

VOIRIE URBAINE

OBLIGATIONS & TAXES
DE
PAVAGE & TROTTOIRS

Anciens Usages,
Législation, Doctrine et Jurisprudence actuelles
en France et spécialement à Paris

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Samedi 31 Mai 1919, à 16 heures 1/2

PAR

Marius-Georges GRANDJEAN

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur.

Suffragants } M. HITIER, Professeur.
 } M. BASDEVANT, Agrégé, Chargé de Cours.

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{ie}, Éditeurs
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1919

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

VOIRIE URBAINE

OBLIGATIONS & TAXES
DE
PAVAGE & TROTTOIRS

Anciens Usages,
Législation, Doctrine et Jurisprudence actuelles
en France et spécialement à Paris



THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Samedi 31 Mai 1919, à 16 heures 1/2

PAR

Marius-Georges GRANDJEAN

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur.

Suffragants } M. HITIER, Professeur.
M. BASDEVANT, Agrégé, Chargé de Cours.

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1919

INTRODUCTION

La viabilité des voies urbaines a toujours fait l'objet des préoccupations des pouvoirs publics. Non seulement elle contribue à assurer la circulation générale, mais encore elle facilite les rapports des habitants entre eux et intéresse, au premier chef, la salubrité de la cité. Aussi, dans les agglomérations, le revêtement des rues comporte des ouvrages plus soignés et plus coûteux que ceux des routes et chemins. De tout temps, la voirie des villes a constitué une réglementation spéciale.

Comme les premiers intéressés, au meilleur état de viabilité de la rue sont les riverains eux-mêmes, les plus anciennes lois montrent, qu'ils avaient la charge de pourvoir à la construction et l'entretien de la voie publique au-devant de leurs biens : cette obligation figure déjà dans la loi romaine.

Elle a survécu, d'âge en âge, à l'état de coutume et aujourd'hui encore ces anciens usages ont journellement leur application.

Mais, au cours des siècles, ils se sont transformés et finalement, en France, sans aucune adaption à notre droit administratif moderne, ils ont été à la fois maintenus et figés par la législation révolutionnaire.

A Paris, c'est le régime des ordonnances édictées par Charles VI, en 1399, et par Louis XII, en 1510, qui constitue l'a base de l'usage local.

Ces textes élaborés suivant l'esprit de l'ancien régime, c'est-à-dire ayant comme principe directeur, l'idée d'union, de communauté d'intérêts d'un groupe, plus ou moins nombreux d'habitants, sont restés à peu près intacts. Ils sont venus

se heurter à toute la nouvelle législation organisant l'individualisme.

Le pouvoir judiciaire, par une importante jurisprudence souvent vacillante, a élaboré petit à petit, les règles générales par lesquelles il entend régir cette charge existant sur la propriété privée, au double avantage de l'habitant, et du public en général.

La consistance et l'assiette de la servitude du pavage sont en effet à peu près uniquement fixées par ce « droit prétorien ».

Malgré les nombreuses restrictions apportées successivement par les Tribunaux, les anciens usages relatifs au pavage ont encore une certaine importance.

Dans de nombreuses localités, ils sont très vivaces, en particulier à Paris, ville si attachée à ses vieilles traditions.

Dans la capitale, ils sont maintenus en vigueur avec le souci constant du respect de l'ancienne coutume. Mais que de résistance, que de conflits juridiques, n'ont-ils pas soulevés en pratique.

Pour donner une idée de leur utilité municipale, nous dirons seulement, qu'ils ont procuré aux finances parisiennes une recette de 200.000 Frs. par an, en moyenne, pendant la période décennale 1896-1905.

A notre connaissance, aucune étude didactique n'a été faite de toute cette branche de la voirie urbaine dans son état actuel.

Voici le plan de l'essai qui fait l'objet de ce travail.

D'abord un exposé succinct des origines et de l'évolution de la coutume relative aux charges imposées aux riverains des voies urbaines, en ce qui concerne le pavage pour en arriver à établir la consistance de l'obligation à la fin de l'ancien Régime, spécialement à Paris.

Un doute a été émis sur le maintien de ces anciens usages par la législation intermédiaire, qui exonérait autant que faire

se pouvait l'individu, pour charger la commune sans lui créer de ressources suffisantes. La difficulté fût soumise au Conseil d'Etat, possédant alors le pouvoir d'interprétation législative. Suivant la politique financière du premier Empire, qui tendait, par tous les moyens possibles à rétablir un équilibre stable dans les budgets communaux, il exprima, en 1807, l'avis d'après lequel la loi du 11 Frimaire an VII, qui range les frais d'entretien des chemins non grandes routes parmi les dépenses communales, n'avait nullement abrogé les anciens usages relatifs à la voirie municipale. La légalité de l'obligation du pavage n'en a pas moins été contestée.

Après avoir énuméré sous quelles conditions les riverains peuvent être mis à contribution, nous exposons l'étendue et l'assiette de cette servitude d'utilité publique.

Le recouvrement de la taxe, dans laquelle l'obligation initiale a été transformée, soulève des questions de privilège et de droit de suite pour garantie de son acquittement qui ont été fort controversées.

L'extension des coutumes d'une ville annexante aux communes ou section de communes annexées mérite une mention spéciale.

Puis un chapitre traite spécialement des trottoirs qui peuvent être établis, soit par application des anciens usages traditionnels, soit à la faveur donnée aux communes par le législateur, en 1845.

Enfin, un mot sur les travaux exigibles d'après la coutume, mais exécutés à la demande et aux frais des riverains.

D'ailleurs, la table des matières, assez développée, indique toutes les questions examinées.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550427_0002

TITRE PRÉLIMINAIRE

§ 1. — **Exposé historique de l'Usage de Paris**

A. — DES ORIGINES A 1789

Comme toutes les plus simples inventions humaines, la pratique de consolider le sol des voies de communications par l'usage de pierres jetées pêle-mêle sur la route, puis posées méthodiquement, remonte à la plus haute antiquité. Les Hébreux, les Égyptiens, ont employé ce procédé ; les Phéniciens le continuèrent ; mais, ce sont les Romains qui ont appliqué en grand, aux routes, ce mode de construction. Ils poussèrent même très loin le soin apporté à la confection de leurs grandes voies de communication. Les revêtements étaient constitués de dalages sur fondations en maçonnerie. Ces ouvrages ont défié les siècles et l'archéologue en admire encore la parfaite ordonnance, dans les vestiges qui subsistent à travers tout l'ancien monde.

Ces chaussées revenaient fort cher. Dans les villes où le pavage a une importance toute particulière au double point de vue de la facilité de l'accès aux immeubles et de leur salubrité, la loi romaine imposait aux propriétaires l'établissement et l'entretien de la chaussée, chacun au droit de son héritage.

« *Construat autem vias publicas unusquisque secundum propriam domum et aquæductus purget qui sub dio sunt ; id est cælo liberò ; et construat ita ut non prohibeatur vehiculum transire. Quicumque autem mercedè habitat, si non construat dominus, ipsi construentes computent dispendium in mercedem. (Lex unica Ædiles, de Viâ publicâ, § 3, au Digeste Livre XLIII, titre X.)*

Les juristes modernes voient dans cette loi un texte irréfutable

pour affirmer, à cette époque, l'existence de l'obligation imposée aux riverains de pourvoir à leurs frais au revêtement de la rue qui desservait leur maison.

Cependant, les Commentateurs du xvi^e siècle ne reconnaissent pas au mot « *Construat* » le sens indiqué par Prudhon (Domaine public, N^o 347) de « Construire et réparer », mais celui d'entretenir, de maintenir, le pavé en bon état. Et, pour expliquer cette signification restreinte, on fait remarquer que la loi *Ædiles* a trait à des mesures de sûreté et de propreté de la voie publique. C'est un règlement de police et il serait extraordinaire qu'à ce propos, se soit glissé l'injonction de construire et réparer la voie publique. Dans tous les cas, cette prescription a dû être bien mal observée, car dans Rome même, les rues étaient loin d'être toutes pavées.

Ce n'est pas un argument décisif, car nous allons voir que la coutume, en France, s'est formée dans des conditions analogues.

Dupin, le célèbre jurisconsulte, n'en voit pas moins là l'origine de l'usage importé dans les Gaules avec le droit public romain.

Après la chute de l'empire romain, jusqu'au Moyen-Age, dans la stagnation que subit alors la civilisation, les routes disparurent, et il est certain que, si un peu d'entretien pouvait être fait dans les villes, c'était l'habitant, pour atténuer une fondrière, qui prenait ce soin.

La Reine Brunehaut (vi^e siècle) fit bien réparer quelques anciennes voies romaines ; plus tard, Charlemagne fit remettre en état les chemins reliant ensemble les principaux centres de son empire des Gaules, mais ces efforts n'eurent pas de lendemain.

Tous les historiens s'accordent à attribuer la renaissance du pavage des rues, à Philippe-Auguste.

En 1185, ce prince, pendant son séjour à Paris, nous apprend son historiographe Rigord, fut tellement incommodé par l'odeur dégagée de la boue remuée par des chariots passant sous les

fenêtres de son palais (la Conciergerie du Palais de Justice actuel), qu'il fit appeler les bourgeois de la ville et leur prévôt pour leur ordonner, de son autorité royale, de faire paver, toutes les rues, de pierre. « Regia autoritate præcepit, quod omnes vici et viæ totius Civitatis Parisii duris et fortibus lapidibus sternerentur » Rigord, Vita Philippi Augusti, *Recueil des Historiens des Gaules*, t. XVII, p. 16).

Ainsi, c'est un point à retenir, le premier pavage de Paris a été une mesure d'assainissement. Il est difficile de se faire une idée de l'aspect des rues de Paris d'alors ; point de pavé, un sol inégal, boueux, aucun moyen d'écoulement des eaux ménagères ou pluviales. Les habitations, en encorbellement, étaient si proches que la lumière du soleil ne pénétrait pas, ou ne faisait que de courtes apparitions, dans ces boyaux qui portaient le nom de rues. Les porcs pataugeaient dans des tas d'ordures, ou des mares infectes, et disputaient le passage aux habitants.

Voilà l'état de choses que Philippe-Auguste voulut modifier.

Il est bien évident que la préoccupation du souverain était d'assurer la salubrité de sa Capitale ; la commodité de la circulation générale ne paraît pas avoir joué un rôle déterminant dans sa résolution.

Nos anciens chroniqueurs dirent à ce propos « que li Roi voloit oster la matere du non de la Cité, Leuthece, vaut autant à dire comme vile bououse ou plaine de boue » (*Chroniques de Saint-Denis*, *Recueil des Historiens des Gaules*, t. XVII, p. 359).

La même mesure fut étendue d'après Guillaume, dit le Breton, Chapelain de Philippe-Auguste, à plusieurs autres villes du royaume.

Voilà l'origine des anciens usages qui sont encore appliqués dans un grand nombre de villes de notre pays.

Le premier pavé parisien a donné lieu à controverses dont voici quelques-unes :

Quelle a été l'autorité qui fut chargée d'appliquer la décision

du roi ? Rigord dit : « Præposito ipsius civitatis; » la Chronique de Saint-Denis dit : « Presvot ».

Ce premier pavé a-t-il été de « grez gros et fort » (Saint-Denis) ou de « duris et fortibus lapidibus » (Rigord), les « silices » des Romains ?

Enfin, quelle a été la première rue pavée ? Vraisemblablement la Croisée de Paris constituée par les deux artères principales se « croisant » au Grand Châtelet, allant, du Sud au Nord, de la porte Saint-Jacques à la porte Saint-Denis, et de l'Est à l'Ouest, de la Porte Saint-Antoine à la Porte Saint-Honoré.

Mais, ce qui intéresse le plus notre sujet, c'est de savoir qui a supporté les frais de ce premier pavage. La question est fort obscure. Dupain (*Pavé de Paris*, p. 170) répond que cette opération a été laissée à la charge des habitants, sans dire sur quoi il base son opinion.

De la Mare (*Traité de la Police*, t. IV, p. 170) ne parle pas de la dépense de premier établissement, mais, ensuite, il dit : « Les bourgeois se portèrent d'eux-mêmes et pour leur propre utilité à l'entretenir et à prendre soin du nettoiem. »

Le premier texte qui donne une indication sur ce point, est l'Ordonnance de Février 1285 rapportée dans l'*Histoire de la Ville de Paris* des P. P. Michel Félibien et Guy Alexis Lobineau (T. 1^{er}, folio CIV, col. 2) et tirée du Livre rouge de l'Hôtel de Ville (folio 106, recto).

Un droit de chaussée était prélevé sur les véhicules pour l'entretien des routes par où arrivait l'approvisionnement de Paris. « Chauciée est une coutume assise et établie anciennement sur chars, charettes, lesquelz chauciées sont prises et demandées por la reson de faire appareller les chauciées, les chemins, les pons et les passages dedans la banlive de Paris. » C'était l'édilité qui avait cette charge, ainsi que les frais occasionnés par la Croisée.

Pour les autres rues, faute de texte, on admet que les frais de viabilité devaient incomber aux riverains.

Nous retrouvons le rappel de l'obligation de réfection des

chaussées dans les ordonnances de police relatives au nettoie-
ment de la Ville, le pavage est considéré comme la mesure la
plus efficace pour concourir à la salubrité de la Ville.

Le samedi après la Chandeleur (3 Février) de l'an 1348, le
Prévôt de Paris prend une ordonnance pour que la ville soit
« plus noblement, nettement tenuë et gardée. » Mais, tandis que
les précédentes ne portaient pas de sanction, celle-ci inflige une
amende de trois livres parisis contre les délinquants. « Item, que
chacun endroit soy face refaire chauciées tantost et sans délai,
en la manière et selon qu'il est accoustumé à faire d'ancien-
neté. » Cette ordonnance a été confirmée par lettres patentes
du 30 Janvier 1356.

Entre temps, une ordonnance concernant la Police générale
du Royaume contient la même disposition : LXIII. Du rétablis-
sement des chaussées : « (251). Chacun en droit soy facent
refaire les chaussées, quand elles ne seront suffisantes, tantost
et sans delay, en la manière et selon qu'il est accoustumé à faire
d'ancienneté des rues, dont le Prévost des Marchands est tenu
de faire » (30 Janvier 1350).

Dans *Isambert* (t. IV, p. 624) et la *Collection Laurière* (t. II,
p. 380), elle porte bien : « Police Générale du Royaume ». Fontanon la place dans le « Tiltre VIII de la Police de la Ville
de Paris » (Recueil publié en 1611, p. 867). Nous émettons des
doutes sur l'application générale à tout le royaume de l'art. 251,
parce que c'est « le Prévost des Marchands qui est tenu de
faire », or, il n'y avait de Prévost des Marchands qu'à Paris.

Par suite des événements politiques qui troublèrent la fin du
xiv^e siècle, l'entretien des rues de Paris et des routes fut fort
délaissé. En 1388, dans le préambule de son ordonnance du
1^{er} mars, Charles VI expose l'état de la viabilité des rues de sa
Capitale : « Les pavemens des chauciées sont moult empiriez et
tellement descheux en ruine et dommaigiez que, en plusieurs
lieux, l'on ne peult bonnement aler a cheval, ne a charroy, sans
très grans périls et inconvéniens ; et avecques ce, icelle ville
a esté tenue longtemps, et encore est si orde et si plaine de boës,

fiens, gravois et autres ordures, que c'est grant horreur ; et, sont ces choses... qui par l'infection et la punaisie..... sont encourues au temps passé en griefs, maladies, mortalitez et infirmitéz de corps, dont il nous déplaist fortement et non sans cause. »

Par ces présentes lettres, il commet le « Prévost de Paris » à l'exécution de son ordonnance, spécialement « en faisant contraindre vigoureusement et sans aucune faveur tous demourans et ayans maisons, jardins, ou autres édifices et habitations en icelle, de quelque estat ou condition qu'ils soient, et de quelque autorité, noblesse ou privilège qu'ils usent et soient fondés..... à faire admender et refaire semblablement, chacun en droit soy, les pavemens des chauciées de ladite ville ; excepté toutes fois ceulx de la croisée, et d'aucunes rues et places qui y appendent (elles sont à la charge du Trésor royal ou de la Prévôté des Marchands) ;... et mèmement les gens d'églises et toutes autres personnes privilégiées, ayant maisons et autres édifices en ladite ville, par prinse et expection de leurs temporelz qu'ils y ont,..... sans aucuns en épargnier. »

Cette ordonnance étend les mêmes obligations à toute la Prévôté et Vicomté de Paris, où le Prévôt de Paris, a juridiction, et ailleurs, ce sont « les haultz justiciers des lieux où lesdites mauvaises chauciées et lesdits mauvais chemins, pons et passages sont trouvez » qui doivent « les faire refaire et admender diligemment, toutes excusations cessans. »

Cette ordonnance, applicable à toute la Vicomté de Paris, constitue la base de la coutume de Paris, elle indique toutes les prescriptions qui vont se développer dans la suite. C'est la première qui mentionne implicitement le pavage, toutes les précédentes parlent bien de l'entretien des chaussées sans dire comment elles devaient être constituées (V. cette ordonnance du 1^{er} mars 1388 dans *Isambert*, t. VI, p. 663 ; *Collection Laurière*, t. VII, p. 243. Original, Livre rouge vieil du Châtelet de Paris, folio 113 recto).

Les privilégiés, princes, seigneurs et communautés religieuses

résistèrent aux prétentions du Prévôt de faire réparer à leurs frais « le pavé au droit de leurs hostels » ; une nouvelle ordonnance du 5 avril 1399 « enjoint que incontinent et sanz demeure, ilz facent faire les chaussées et pavement de audevant et autour de leurs Maisons, Églises, Murs et Clostures » (*Isambert*, t. VI, p. 829, Livre rouge vieil du Châtelet de Paris, folio 28 verso).

Cette ordonnance est renouvelée spécialement pour Paris en 1402, avec quelques addenda (*Recueil de Laurière*, t. VIII, p. 319 et *Livre rouge vieil du Châtelet*, folio 206).

Ainsi, ces lettres patentes laissent et maintiennent les choses dans l'état où elles étaient auparavant pour le Pavé de Paris, il n'y a d'innovation que pour les voies extérieures, qui sont maintenant soumises, par extension, au principe de la coopération des riverains.

L'ordonnance royale du 14 Juin 1510 étend à toute la France l'obligation du pavage. Voici ce texte fondamental :

« ART. 6. — Avons ordonné et ordonnons que, en toutes villes, chacun soit contraint de payer devant sa maison autant qu'elle contiendra et à l'entretenir, réservé que lesdites maisons estoient assises devant les places communes, auquel cas ils seront tenus faire le pavé que de la largeur qu'on fait aux autres grandes ruës desdites villes et le reste se fera aux dépens d'icelles villes, et semblablement seront tous les habitans esdites villes contrains, par la manière que dessus, faire vuider les immondices chacun en son endroit. »

Cette ordonnance est rapportée dans la *Collection de Laurière* (ordonnances des Rois de France de la 3^{me} race, t. XXI, p. 416). Elle n'a été relevée que dans le *Recueil des Privilèges de la Ville d'Angers* ; or, elle aurait dû être enregistrée dans les divers Parlements de France pour être partout exécutoire.

Le 13 Septembre 1533, la Chambre ordonnée par le Roy au temps des Vacations, pendant la peste règnant alors à Paris, enjoint pour obvier à ce danger « à toutes personnes quelconques, de quelque estat qu'ils soient, que doresnavant, ils facent paver et refaire le pavé rompu et enfondré à l'endroit

de leurs maisons, chacun en droit soy.... » (*Collection Laurière*, tome II, p. 383).

Autres ordonnances, en novembre 1539, celle-ci renouvelle, dans son art. 2 les termes de la précédente (Isambert, t. XII, p. 651) ; 9 Septembre 1550 (Delamare, Livre VI, p. 211 et 212).

De son côté le Parlement lui-même intervenait. Par des arrêts du 28 Juillet 1500, 27 Avril 1503, 10 Janvier 1515, 27 Novembre 1522, 13 Septembre 1533, il ordonna le redressement du pavé aux frais des habitants (V. Dalloz, V°. *Voirie par Terre*, p. 542).

A lire l'arrêt du Parlement du 8 Juillet 1547 on croirait que la plus grande sévérité présidait à l'exécution des mesures imposées d'autorité et dont la charge pesait lourdement sur les habitants ; par exemple, il défendait aux paveurs de travailler avant la réception des matériaux par l'autorité administrative « sous peine d'être pendus ».

Mais en pratique, ces pénalités excessives, paraissent avoir eu bien peu d'action, car le règlement municipal sur le pavé et l'entretien des rues de Paris du 6 Décembre 1571, qui prescrit que le pavé devra être du calibre de l'ordonnance, rapporte que les paveurs ne mettent pas suffisamment de sable pour assurer l'assiette du pavé, et même que certains d'entre eux, enlèvent celui existant parfois sous le pavage, lors de remaniements intempestifs, pour le remplacer par des gravois. Ce règlement rappelle en outre que « les rues qui n'étaient point pavez », devaient l'être à la diligence du Procureur du Roi et aux dépens de qui il appartiendra, (*Histoire Générale de Paris. Registre des délibérations du Bureau de la Ville*, tome VI, p. 394).

A l'occasion de l'entrée à Paris du Roi de Pologne, attendu le 9 Septembre 1573, le Bureau de la Ville ordonne à un Sieur Voisin, paveur, tous autres ateliers délaissés dans les ville et faubourgs, de procéder au pavage « depuis la Porte Saint Anthoine jusqu'à la rue de la Juifverie et ès envyrons, à la charge que les maistres et compaignons paveurs seront raisonnable-

ment paie^z par ceulx qu'ils doivent ce faire, et où il s'en trouvera aucuns reffusans, est permis au premier sergent de lad. ville les mettre et constituer prisonniers. » (*Idem*, t. VII, p. 106).

Voilà, en passant, des textes qui démontrent d'une façon péremptoire, le mode d'exercice de la servitude du pavage, d'après les usages et la réglementation au xvi^e siècle.

Signalons encore l'ordonnance du 21 Novembre 1577 pour la Police Générale du Royaume. Titre 18, art. 9 : « sera pourvu au pavement desdites ruës, par les Maistre juréz et voyers des Villes,... aux despens de l'Habitant et detenteur de la maison, devant laquelle elle sera advenue. » (Fontanon, t. I, p. 820 et 836, Edition de 1611). Cette ordonnance est applicable à toute la France : le Roi entend, cette ordonnance, « être inuialablement gardé et observé en cette ville de Paris, et en toutes autres de ce Royaume, en tant qu'elles se pourront au peu près conformer à l'exemple de lad. ville de Paris. »

Citons pour mémoire l'ordonnance du 22 Septembre 1600, qui réitère à peu près dans les mêmes termes les prescriptions de celle du 21 Novembre 1577 (De la Mare, *Traité de Police*, Tome IV, p. 668).

Mais, il faut croire que les résultats obtenus étaient peu satisfaisants dans l'ensemble, à en juger par le nombre de procès-verbaux de contraventions figurant aux registres du Châtelet.

Le duc de Sully, Grand-Voyer de France et Voyer de Paris, voulut mettre un peu d'ordre dans cette partie de l'Administration de la Voirie.

Le 1^{er} Janvier 1605, il y avait 33.260 toises carrées à l'entretien du Roi, 32.860 à celui de la Ville, et pour le reste, 112.608 toises carrées, les particuliers en avaient la charge (Dupain. *Pavé de Paris*, p. 60).

En 1606, l'entretien du pavé de Paris est mis en adjudication. « Chacun contribuerait dans la dépense, selon le toisé qu'il aurait devant sa maison ». Cette mesure était efficace. Il n'en

fallut pas moins la rapporter, parce que la charge des propriétaires riverains s'aggravait, et partant, elle fut très impopulaire bien que l'entretien fut meilleur. Le recouvrement des rôles était laissé à la diligence de l'entrepreneur, celui-ci ne parvint pas à percevoir les frais qui lui étaient dus.

L'Edit de Décembre 1607, véritable code de voirie, attribue, par son § 12 « au Grand Voyer, la connaissance du pavement des ruës, voyes, quais et chemins, » qu'il doit faire refaire et rétablir promptement aux dépens des détempteurs des maisons.

L'entretien du pavé laissait toujours fort à désirer, aussi, le système de l'entretien par le Trésor royal fut repris et étendu à tout le pavé de Paris (sauf celui qui était à la charge des Eschevins). Mais pour supporter la dépense correspondante, il fut créé une taxe d'entrée sur les vins, (Arrêt du Conseil d'Etat du 31 Décembre 1609.)

Les fonds provenant de cet octroi eurent vite une autre destination. Louis XIII, par arrêt du Conseil du 27 Mai 1637, déchargea l'entrepreneur adjudicataire de son bail et repassa le soin du pavé et du nettoisement au Prévôt de Paris. Par une ordonnance du 9 Juillet 1637, rendue sur l'avis des bourgeois, le système antérieur à 1609 fut remis en pratique.

Ce retour à l'entretien à l'entreprise ne fut qu'éphémère, puisqu'un autre arrêté du 23 Décembre 1637 revint à la distinction antérieure à 1606 qui comportait : 1° Rues et places dont le pavage incombait au Domaine du Roi ; 2° certaines rues et places désignées comme devant être à la charge des prévôts et eschevins, « ainsi qu'il se pratiquait avant 1609 » ; 3° le même arrêt dispose formellement « que les autres rues et ruelles seront entretenues de pavé par les bourgeois et habitants de ladite ville, et à leurs frais. »

Enfin une dernière modification intervient encore. En fusionnant les deux premières catégories, l'arrêt du Conseil du 21 août 1638 confondit les ressources perçues pour l'entretien des chaussées, tant au nom du Trésor royal (droit de barrage),

qu'au nom des Eschevins (droit de chaussées), pour les destiner à leurs fins. L'entretien du pavé et le nettoïement des rues furent à la charge des prévôt, échevins et bourgeois, les Trésoriers de France avaient à en assurer le service : la voirie parisienne était administrée comme les grandes routes royales.

Quelques auteurs ont prétendu que cet arrêt changeait l'ancien usage, cependant les preuves du contraire abondent.

En effet, l'arrêt du Parlement du 23 décembre 1637 distingue trois classes de chaussées.

C'est à l'entretien des deux premières classes seules (entretenues par le Trésor Royal ou le Bureau de la Ville) que le produit de l'impôt devait être consacré ; les choses restent dans le même état quant à la troisième (voies à la charge des habitants jusqu'à la confection d'un premier pavage réglementaire).

Cet arrêt de 1637 a toujours été exécuté dans ce sens, c'est la meilleure interprétation de la coutume.

Voici un exemple contemporain. L'arrêt du Roy du 26 mars 1639, rapporté par Dupain (*Pavé de Paris*, p. 168), a ordonné que, dans un délai de quinzaine, les propriétaires des maisons bâties dans les rues situées « dedans de la ville, qui n'ont encore été pavées, seront tenus, pour cette fois seulement, faire paver sans aucune discontinuation audevant desdites maisons,... et pour les maisons et héritages des faubourgs,... deux toises seulement de largeur, sur la longueur... Autrement, et à faute de ce faire, dans ledit temps et icelui passé, lesdits ouvrages seront faits et parfaits par les entrepreneurs. »

La série des baux d'entretien du pavé (en voir la liste dans des Cilleuls : *Voirie urbaine*, page 428) passés depuis cette époque le premier, le 24 mars 1638 jusqu'au dernier de l'ancien régime, du 30 décembre 1785, portent tous cette distinction. L'art. 24 de celui-ci est formel : « L'entrepreneur sera tenu d'entretenir les rues qui, n'étant point à présent pavées, pourraient l'être dans le courant du Bail, mais seulement celles qui auront été par lui mises en pavé neuf d'échantillon... le premier pavé desdites rues devant être fait aux dépens des parti-

culiers propriétaires des terrains et maisons qui bordent lesdites rues. » C'est ce texte qui fixe la coutume de Paris encore à l'heure actuelle.

A fortiori, le premier pavé des rues nouvelles était à la charge des propriétaires, la liste des lettres-patentes intervenues, le prescrivant dans chaque espèce, en serait fort longue. (V. *Recueil des lettres-patentes, ordonnances royales, décrets, etc., concernant les voies publiques de Paris*).

Perrot (*Dictionnaire, V^o Voirie*, p. 316, édition de 1782) rapporte que, dans les rues et faubourgs de Paris où le pavage est exécuté pour la première fois, soit ordonné d'autorité par le roi, plus fréquemment sollicité par les riverains, les frais sont toujours à la charge des propriétaires riverains.

Les plus puissants seigneurs s'inclinaient devant l'usage proclamé par des nombreux arrêts, en leur qualité de « bourgeois de Paris ayant mur sur rue. »

Pour démontrer que la coutume n'était pas de droit commun à Paris, divers auteurs ont cité certaines décisions du Parlement.

Les deux arrêts les plus souvent invoqués sont ceux du :

27 mars 1610 ; dans l'instance engagée ce fut le seigneur Haut-Justicier qui dut payer le premier pavé, parce qu'il est « voyer » dans la rue.

14 août 1556, prononcé en robes rouges : intervenu entre un marchand de Paris et les Chanoines de Saint-Honoré. Le Haut-Justicier n'a rien dû payer, mais le seigneur censier qui prend les profits des lods et ventes, et les propriétaires riverains doivent contribuer aux frais, chacun pour moitié. (V. Brillon, *Dictionnaire des Arrêts du Parlement de France, V^o Pavé*, t. III, p. 50).

Ce sont des jugements rendus en application de certaines règles de droit féodal, qui n'ont pas de relation avec la coutume. Ils constituent de simples dérogaions.

Nous avons ainsi suivi l'usage depuis ses origines dans la Loi

romaine jusqu'aux derniers jours de l'ancien régime. Il a résisté à la tourmente révolutionnaire, et, tel il existait avant 1789, tel il doit subsister encore aujourd'hui. Ainsi, à Paris, dans le dernier état de la Coutume : pour être libéré de la charge du pavage, le riverain était tenu de faire établir à ses frais, au droit de son immeuble, par l'entrepreneur adjudicataire, un premier pavage d'échantillon conforme aux conditions générales du bail d'entretien du Pavé de Paris. Une fois exécuté et reçu par l'Inspecteur du Pavé de Paris, ce pavage passait à l'entretien du Roi.

B. — L'USAGE DEPUIS 1789

La loi du 19-22 juillet 1791 en confirmant les règlements existant alors, touchant la voirie, laissait subsister les obligations actives et passives, qui étaient édictées par ces anciens textes. Aucun doute n'est possible. Par cela même, les règlements imposant, aux riverains des rues de Paris, le premier pavé, étaient maintenus ainsi, d'ailleurs, que ceux concernant les diverses villes de France relatifs aux usages du pavage. (V. p. 28).

Les résistances déjà rencontrées dans l'ancien régime allaient renaître d'autant plus vives, que la loi du 11 frimaire an VII indique parmi les dépenses générales de la nation les frais de confection, entretien et réparation des grandes routes, et parmi celles des communes, l'entretien du pavé pour les parties qui ne sont pas grandes routes (art. 2 et 4).

Mais les communes, privées de ressources, prétendirent imposer à leurs ressortissants, l'obligation du pavage conformément à leurs propres usages. L'opposition fut violente.

Le Ministre de l'Intérieur dut déférer la loi de Frimaire au Conseil d'État pour interprétation. A cette époque, cette Assemblée avait ce pouvoir. Les appréciations qu'elle émettait, agréées par l'Empereur, avaient force de loi. Par un tel avis dûment approuvé par l'autorité impériale, le 25 mars 1807, elle estime

que cette loi de Frimaire n'avait pas entendu régler de quelle manière chaque dépense, et en particulier celle du pavé, serait acquittée dans chaque ville. Par suite, les usages existants à ce sujet devaient être suivis jusqu'à ce qu'il eût été statué par un règlement général. « En conséquence, dans les villes où les revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement, restauration et entretien du pavé, les préfets peuvent en autoriser la dépense à la charge des propriétaires, ainsi qu'il est pratiqué avant la loi du 11 Frimaire an VII. »

• C'était le maintien des anciens usages.

Mais cette décision n'a pas été admise par de nombreux auteurs.

La loi du 20 Juillet 1837 fixant le budget de l'année 1838 a autorisé, pour la première fois, la perception des taxes et frais de pavage des rues dans les villes où l'usage met ces frais à la charge des propriétaires. (Dispositions combinées de la loi du 11 Frimaire an VII et décret de principe du 25 Mars 1807). Depuis, chaque année, la même prescription a été reproduite dans toutes les lois de finances.

Jusqu'alors suivant les coutumes, les particuliers devaient faire procéder eux-mêmes aux travaux, il en résultait de graves inconvénients pour la perfection des ouvrages, la facilité et la commodité de la circulation. Aussi, la loi du 25 Juin 1841 a permis la conversion en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les contributions directes, de l'obligation du premier établissement et de l'entretien du pavage dans les localités où les usages locaux en mettent les frais à la charge des propriétaires riverains.

Pour Paris, le décret-loi du 26 Mars 1852, en disposant par son art. 8 que les propriétaires riverains des voies empierrées supporteraient les frais d'établissement des travaux d'après les règles existantes à l'égard des propriétaires riverains des rues pavées, ne pouvait reconnaître plus nettement que l'usage traditionnel y était toujours subsistant.

Mais ces dispositions du droit intermédiaire et du droit

moderne n'ont pas été acceptées sans grosses difficultés, d'ensemble et de détail.

La légalité elle-même de l'obligation et de la taxe qui en a dérivé, a été attaquée violemment ; une partie importante de la doctrine ne l'admettait pas, cependant, la jurisprudence l'a toujours reconnue. Le Receveur Municipal de Paris a été poursuivi à une date encore récente pour concussion du fait d'avoir réclamé une taxe de pavage dûment établie, et la difficulté a paru grave puisque le Procureur général concluait affirmativement et ce n'est qu'après un long délibéré que la Cour de Cassation, toutes Chambres réunies, apporta enfin un arrêt négatif (28 Mars 1895).

Il convient enfin de signaler une autre source d'obligation des riverains en ce qui concerne la viabilité des voies communales. Elle a son origine dans la loi du 27 Juin 1845 concernant la répartition des frais de construction des trottoirs.

Depuis la fin du XVIII^e siècle, les trottoirs ont pris une grande extension, par suite des avantages procurés à la circulation des piétons qui y trouvent la sécurité, et aux immeubles riverains qui sont protégés contre l'atteinte des voitures. Ils répondent à une division du travail : spécialisation par zones, de la voie publique, chacune ayant sa destination particulière.

Le législateur a voulu donner aux communes, quelle qu'en soit l'importance, une facilité pour en provoquer l'établissement. Il n'a pas hésité à donner aux Conseils Municipaux la faculté de répartir la dépense résultant de l'établissement de ces ouvrages entre les propriétaires riverains et les communes (art. 1^{er}), sans déroger aux usages, si ceux-ci imposent une participation des assujettis, dans une proportion supérieure à la moitié de la dépense (art. 4).

Cette loi est générale et peut être invoquée par toute commune de France, sans distinction, qu'il y ait ou non usages anciens dans la localité.

Nous allons d'abord examiner la question qui domine toutes les autres, celle de la légalité des obligations du pavage, puis nous verrons ensuite les conditions à remplir pour que les usages puissent être invoqués, enfin le détail de l'assiette et de la perception de la taxe en résultant.

§. 2 — De la légalité de l'Obligation et de la Taxe de Pavage

Le principe même de l'obligation des riverains de pourvoir aux frais de premier pavage a été vivement contesté par de nombreux auteurs, surtout dans le premier tiers du XIX^e siècle.

Les adversaires argumentaient leur thèse de la façon suivante : Sous l'ancien régime, rien ne démontre indiscutablement l'existence absolue de cette obligation, tantôt c'est le Trésor Royal, tantôt c'est la Ville, ici ce sont les seigneurs Hauts-Justiciers, autre part, les seigneurs Censiers, quelquefois les propriétaires riverains à qui incombent le premier pavage et les frais d'entretien ; aucun usage uniforme et indiscuté ne règne dans une même localité.

A Paris, le titre constamment invoqué comme imposant la charge, sont les lettres-patentes du 30 Décembre 1785. Or, ce n'est pas un texte législatif, mais seulement un acte de gestion, un bail d'entretien des voies parisiennes ; la loi nécessaire n'a jamais existé. Il fallait, pour ouvrir une rue, souscrire l'engagement de supporter les frais de premier pavage, c'est certain, mais il y a consentement contractuel et non pas obligation.

Dans tous les cas, cette imposition du pavage aux riverains est fondée sur un usage féodal suranné, basée sur un ordre de chose détruit sans retour par la Révolution. C'est par la corvée que les grandes routes étaient construites, elle a été définitivement abolie. Anciennement, une charge nouvelle, un impôt

nouveau était légalement créé par une ordonnance royale ou un arrêt du Conseil du Roi. Cette imposition immobilière du pavage existât-elle d'après une coutume indiscutable, ce qui est douteux, elle a été réduite à néant avec l'ancienne monarchie. Les chemins, les rues, ne sont plus des propriétés seigneuriales ou particulières, ils dépendent du domaine public, destinés à l'usage commun. L'État, la communauté doivent pourvoir à leur construction et à leur entretien et non pas les quelques propriétaires qui se trouvent être les riverains de la route.

La loi du 19-22 Juillet 1791, en confirmant provisoirement les règlements de voirie qui subsistaient, n'a pu avoir pour conséquence de maintenir les anciens impôts prélevés à propos de cette voirie. Les arrêts confirmés étaient ceux de police comme le dit expressément l'exposé de la loi, qui avait pour objet « la fixation des règles de la police municipale pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans chaque lieu », et **non** ceux fiscaux, créant une ressource à la commune, comme la contribution au pavage des voies urbaines.

Toutes ces charges ont disparu. Par la loi du 28 septembre 1791, l'Assemblée constituante décida que c'était aux communes à rendre praticable, au moyen d'impositions au marc la livre, les chemins nécessaires à la communication des paroisses.

Le pavage, comme l'entretien des routes, constituerait, s'il était imposé aux riverains, un impôt trop inégalement réparti, minime si la propriété a une faible dimension sur la rue, énorme si, au contraire, l'immeuble, peut-être de peu d'importance, la borde sur un développement relativement considérable.

N'était-ce pas pour ces motifs que, dès le début de la Révolution, la loi du 11 Frimaire an VII stipule que les dépenses générales relatives aux grandes routes devaient être supportées par tous les Français et que l'entretien du pavé des autres voies serait dépense communale. C'était la conséquence inéluctable du changement de législation.

Malgré ce texte clair et précis, le Conseil d'État a laissé subsister cette charge illégale en la colorant du nom d'usage. Il s'agit d'un impôt, pour en justifier la perception, il ne suffit pas d'invoquer un usage préexistant fût-il incontesté et immémorial, il faut une loi, or cette loi n'existe pas.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État a émis l'avis approuvé par l'Empereur, du 25 mars 1807. D'après lui, la loi du 11 Frimaire an VII n'avait pas entendu déroger aux anciens usages et, par conséquent, la dépense résultant de l'établissement, restauration ou entretien du pavé pouvait être laissée à la charge des propriétaires, si l'usage local le comportait.

Sous prétexte d'interprétation, une véritable loi nouvelle était ainsi promulguée, elle était irrégulière au fond. Quant à la forme, cet avis a été rendu par la section de l'Intérieur sur demande du Ministre de l'Intérieur, et non de la Justice. Son approbation par l'Empereur ne le transformait nullement en décret impérial, c'était donc un simple acte d'administration, une appréciation qui n'avait pas d'autre valeur que celle d'un jugement, elle ne s'imposait pas aux tribunaux. En tous cas, un décret interprétatif ne peut avoir une autorité supérieure au texte de la loi ; pour interpréter une loi, il faut une loi.

Bien plus, la Constitution de 1830 est nette, « aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi » (art. 40).

L'autorité judiciaire ne reconnaissait pas, en conséquence, la légalité de la taxe ; la loi de Frimaire an VII était, à ses yeux, péremptoire. Si la dépense du pavage était nécessaire, la commune avait à en assurer le paiement. (Cour d'Appel, Rennes, 9 avril 1835, D. 1836, 2. 19 ; Tribunal simple Police, Paris, 18 juin 1836).

La loi de finances du 20 juillet 1837 portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1838 apporte bien une précision nouvelle. Son art. 27 est ainsi libellé : « Continuera d'être faite, pour 1838, au profit des communes, conformément aux lois existantes, la perception des taxes des frais de pavage des

rues dans les villes où l'usage met ces frais à la charge des propriétaires riverains. (Dispositions combinées de la loi du 11 Frimaire an VII et décret de principe du 25 mars 1807). »

Si la loi de 1837 a donné une certaine légitimité à la taxe, il n'en est pas moins vrai, qu'il faut, pour que sa perception soit légale, que toutes les conditions imposées par la loi de Frimaire an VII et le décret de Mars 1807 soient réalisées. Et si l'une d'elles manque, comme par exemple, l'existence même de l'usage, les autorités qui ont ordonné et le receveur municipal qui a procédé à la perception d'une taxe en dehors de conditions essentielles auxquelles la loi a subordonné sa création, doivent être poursuivis comme concussionnaires (art. 94, Loi du 15 mai 1818).

Dans les conflits de l'intérêt public, le recouvrement de l'impôt, et de l'intérêt privé, le non-paiement de la taxe, le législateur a pris parti pour ce dernier ; par conséquent, est recevable une demande en répétition personnelle dirigée contre le receveur d'une commune qui a encaissé le montant de la contribution illégalement établie. Telles étaient les conclusions du Procureur Général Manau dans le pourvoi en cassation contre un arrêt rendu lui-même sur renvoi après cassation, qui a fait l'objet de l'arrêt du 28 mars 1895.

La Cour, toutes Chambres réunies, ne s'est pas prononcée explicitement sur la légalité de la taxe de pavage. Elle l'a admis implicitement en estimant que la disposition de l'art. 94 de la loi du 15 mai 1818, reproduite dans toutes les lois de finances postérieures, n'avait en vue que la perception d'une taxe non autorisée, c'est-à-dire ni votée, ni approuvée par les pouvoirs publics compétents, ni appliquée dans les formes prescrites avec les approbations de droit. Le seul fait d'être autorisée par la loi de finances, une taxe de pavage est recouvrable légalement sur rôle régulièrement établi, sans engager la responsabilité personnelle du receveur qui en a poursuivi la perception (C. C. Ch. réunies le 28 mars 1895 ; D. 1895. I. 313 ; S. 1895. I. 217 ; Gazette du Palais, 1895. I. 537).

La jurisprudence administrative, au contraire, a toujours reconnu la légalité de la servitude de pavage.

D'abord, l'historique que nous avons rapporté démontre surabondamment la pratique d'usages conformes à Paris, ils subsistaient également, avant la Révolution, dans un grand nombre de localités ; nous en indiquerons plus loin quelques-unes. (T. I. Ch. I. § 1. 6°, p. 41).

Un usage s'établit non pas seulement par la production d'anciennes ordonnances, mais surtout par la démonstration de son application constante. Le texte décisif, pour en prouver l'existence et l'étendue en ce qui concerne Paris, réside dans les lettres-patentes du 30 décembre 1785. C'est un marché d'entretien du pavé de Paris, rien n'est plus probant pour montrer, comme il y est rapporté, que le premier pavage incombe bien au riverain. C'est vivant.

Aussi, le principe de l'obligation, d'après l'ancien usage, paraît hors de doute.

Quelle a été l'influence de la législation nouvelle ? C'est seulement là où peut se trouver le point délicat.

La loi du 19-22 juillet 1791, en confirmant les anciens règlements de voirie (art. 29, § 2), n'a fait aucune distinction entre ceux imposant des servitudes réelles ou personnelles, c'est-à-dire entre ceux comportant une abstention de faire, et ceux imposant un acte pour assurer la sûreté et la commodité de la circulation. Cette loi peut déjà être utilement invoquée pour démontrer le maintien des anciens règlements relatifs au pavage, mesure évidemment utile pour la facilité de la circulation, mais aussi pour la salubrité de la voie publique. Si la loi de 1791 a maintenu un règlement local interdisant le jet direct d'eaux usées sur la voie publique, il a maintenu également celui imposant le mode d'écoulement de ces eaux sur cette voie publique avec l'aménagement corrélatif qui, dans certaines localités, est le pavage.

La loi du 11 Frimaire an VII n'a pas, non plus, eu pour effet de modifier l'état de droit préexistant, ni changer les anciens usages.

Elle est intitulée « Loi qui détermine le mode administratif des recettes et dépenses départementales, municipales et communales ». Son titre I^{er} porte : « Division en cinq classes de toutes les dépenses de la République ». Cette loi concerne donc l'administration financière. Elle indique quelles sont les dépenses générales de l'Etat, des départements, des communes, mais sans en régler le mode d'exécution. Ce n'est pas une loi établissant des impôts, mais un texte fixant la classification des dépenses nécessaires au fonctionnement des services publics, d'après les diverses personnes morales qui doivent les assurer. L'art. 4 dispose que « les dépenses communales sont celles : 1^o de l'entretien du pavé pour les parties qui ne sont pas grandes routes. » Il indique que pour ces parties de pavé, ni l'Etat, ni le département n'y participent, mais il ne s'occupe pas de la façon dont les communes assureront ce service, pas plus qu'il ne dit, si ces dépenses seront facultatives ou obligatoires. Le pavage répond à un besoin local, dont le mode d'y pourvoir reste confié à la vigilance des municipalités.

Des difficultés s'étant élevées à ce sujet le Ministre de l'Intérieur a saisi le Conseil d'Etat de la question.

L'avis de cette assemblée, approuvé le 25 Mars 1807, a parfaitement déterminé le sens de cette loi : « en distinguant la partie du pavé des villes à la charge de l'Etat de celle à la charge des villes, (elle) n'a point entendu régler de quelle manière cette dépense sera acquittée dans chaque ville ; on doit continuer de suivre à ce sujet l'usage établi pour chaque localité, jusqu'à ce qu'il ait été statué par un règlement général sur cette partie de la police publique. »

La légalité de ce décret, comme nous le disons précédemment, a été contestée, bien qu'il fût délibéré en assemblée générale du Conseil d'Etat, approuvé par l'Empereur et inséré au *Bulletin des lois* (4^{me} série, tome VI, p. 142).

La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat lui reconnaissent force de loi. Pour qu'il n'eût pas cette puissance, il eût fallu qu'il fût déféré au Sénat conservateur dans les dix jours de sa promulgation, ce qui n'a pas eu lieu.

L'obligation du pavage n'est pas un impôt établi périodiquement par les assemblées représentatives, mais bien une de ces servitudes d'utilité publique communale de l'art. 650 du Code Civil, imposée, par l'usage, à la propriété et dont la survivance a été établie, une fois pour toutes, par les lois précédentes.

Et, quand cette obligation est transformée en taxe, sa nature n'en est pas modifiée, elle est encore une charge immobilière.

Par conséquent, cette taxe n'a jamais été entachée d'illégalité ni d'inconstitutionnalité et sous l'empire de la charte de 1814 ou de 1830 sa perception était parfaitement régulière (C. E. 3 Janvier 1834, D. 1834. 3. 35 ; 2 Janvier 1838, D. 1839. 3. 59 ; 23 Juin 1846, S. 1846. 2. 603).

Depuis le 20 Juillet 1837, la légalité de la taxe de pavage est complète, elle figure nommément dans la loi promulguée à cette date : « Continuera d'être faite pour 1838, au profit des communes, conformément aux lois existantes, la perception des taxes de pavage. » Toutes les lois de finances successives ont reproduit cette disposition.

Par suite de la création de l'impôt sur le Revenu, le Gouvernement a cru demander au Parlement, une autorisation spéciale pour permettre le recouvrement, en 1919, des taxes assimilées aux contributions directes disparues, cette loi est intervenue le 24 juillet 1918, il y figure encore une pareille mention relative à la taxe de pavage (art. 2, Tableau C).

La seule inscription de cette taxe parmi celles régulièrement autorisées par les lois de finances, lui donne le caractère de légalité nécessaire pour en poursuivre le recouvrement, (C. C. Ch. réunies, 28 Mars 1895).

Ainsi donc, l'obligation du pavage, dans son principe, est bien conservée par la législation moderne, mais pour qu'une Commune puisse l'invoquer en sa faveur, il faut que certaines conditions soient remplies, nous allons maintenant les rechercher.

TITRE I^{er}

LES ANCIENS USAGES

(CHAUSSÉES ET TROTTOIRS)

A défaut d'une loi générale, l'obligation du pavage ne peut être imposée aux propriétaires riverains de la voie publique que dans les localités où existaient des usages traditionnels, conformes, ou bien dans celles où cette charge résulte d'anciens règlements de voirie, (Décret de principe du 25 Mars 1807).

Il n'y a pas lieu de faire de distinction en ce qui concerne les trottoirs. (V. Titre II.) Les revêtements de ceux-ci tiennent lieu et place d'un pavage, et ne constituent en fait qu'un « pavage perfectionné ». Les mêmes usages, là où ils existent, s'appliquent indifféremment quelle que soit l'affectation de telle ou telle portion de la voie de communication.

Une seule loi générale existe à ce sujet, c'est celle du 25 Juin 1845 ; elle impose aux riverains une participatoin éventuelle de moitié, au maximum dans les frais de construction des trottoirs, si le Conseil Municipal le demande (art. 1^{er}). Mais elle ne déroge en rien aux usages qui comporteraient une contribution plus large des propriétaires (art. 4).

Ainsi donc, pour l'établissement des trottoirs seulement, l'obligation de la participation peut être différente suivant que les anciens usages de la commune seront ou non invoqués.

Ce titre I^{er} comporte l'examen de la consistance de l'obligation du pavage dans les localités où il existe une coutume afférente aux voies de communications : chaussées et trottoirs.

Le titre II comprendra l'étude de l'obligation spéciale relative

aux trottoirs, qui peut être imposée d'une façon générale dans toute commune de France, en dehors de ces anciens usages, par application de la loi du 25 Juin 1845.

Chapitre Premier

CONDITIONS D'APPLICABILITÉ DES ANCIENS USAGES

Des dispositions combinées de la loi du 11 frimaire an VII et de l'avis du Conseil d'Etat, décret de principe, du 25 Mars 1807, les obligations auxquelles peuvent être tenus les riverains des voies urbaines, en vertu des anciens usages ou règlements, ne peuvent leur être imposées qu'autant que certaines conditions générales sont réalisées.

Il faut d'abord que dans la Ville, l'usage ait été pratiqué avant la loi du 11 frimaire an VII.

La participation des riverains est possible pour toutes les voies qui ne sont pas grandes routes.

Enfin, le Conseil d'État, a de plus prescrit, et c'est là une innovation de son avis de 1807, qu'une ville ne peut demander la participation des riverains, qu'autant que ses revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement, restauration ou entretien du pavé.

Les Tribunaux administratifs, par une jurisprudence constante ont imposé une condition supplémentaire ; ils exigent que les travaux soient nécessités par les besoins de la circulation générale. Nous montrerons combien cette prétention est contraire aux usages.

§ 1. — **L'usage doit avoir été pratiqué avant la loi du 11 Frimaire an VII**

La loi du 19-22 Juillet 1791 en confirmant les anciens règlements touchant la voirie a eu pour effet de les fixer, de les

cristalliser en quelque sorte dans leur consistance d'alors. L'Assemblée nationale envisageait évidemment qu'un Code nouveau relatif à tout cet important ensemble de la police serait élaboré à brève échéance. Mais il n'en a rien été, et sur ce point, le pavage, comme sur bien d'autres, la réglementation administrative antérieure a acquis ainsi force de loi. Elle ne peut plus être modifiée avec la même souplesse qu'autrefois ; pour obtenir ce résultat, il faudrait aujourd'hui mettre en mouvement le lourd appareil législatif.

D'autre part, ces anciens règlements, maintenus, sont exécutoires dans toutes les parties du territoire, même dans les anciens ressorts de parlements où ils n'auraient pas été enregistrés, la loi précitée ne fait aucune distinction à cet égard (C. C. Ch. réunies, 14 Décembre 1846) et parmi eux figurent ceux relatifs au pavage (C. C. Ch. Cr. 1^{er} Juillet 1848, D. 1848. 5. 374 ; S. 1848. 1. 750).

Aussi, pour conserver à l'obligation du pavage le caractère d'usage local, le décret de principe du 25 Mars 1807 a-t-il judicieusement avisé en limitant cette servitude, dans chaque ville, à sa consistance antérieure à la loi du 11 frimaire an VII (pour être rigoureux, il aurait fallu dire : du 22 Juillet 1791).

D'autre part, l'existence de l'usage est évidemment une condition essentielle, pour qu'une commune puisse s'en prévaloir (C. E. 1^{er} Février 1866, 4 Mai 1870, 18 Avril 1913, etc.). Il importe donc de connaître comment elle pourra être utilement démontrée.

1. — *Preuve d'existence de l'Usage.* — La coutume en chaque lieu pourra résulter, soit d'un usage réunissant les conditions d'uniformité, de publicité, de fréquence, d'observation par la majorité des habitants, de réitération au cours d'un long espace de temps et de tolérance continue par le législateur, pour lui donner force de loi ; soit des anciens règlements et ordonnances qui, rendues par le roi ou en son nom, ont conservé la puissance de dispositions légales.

Tous les documents ayant une garantie certaine d'authenticité peuvent être produits pour démontrer l'existence et l'étendue de l'obligation des riverains, comme : les ordonnances royales, (Paris, Saint-Etienne), les lettres patentes, les arrêts du Conseil du Roi (Paris, Nantes), les arrêts de Parlements (Bordeaux), les ordonnances de suzerains (Ducs de Lorraine à Bar-le-Duc), les ordonnances d'Intendants (Moulins, de Provence à Marseille), les ordonnances de Bureaux des Finances (de Guyenne à Bordeaux, de la Généralité de Paris, de Rouen), des ordonnances de police, des délibérations des bureaux de Ville, des Jugements de présidiaux (Nîmes), du Châtelet (Paris), des Assemblées municipales (Loudun, Vienne), des baux d'entretien du pavé (Paris), d'anciens recueils d'ordonnances (Lille), des pièces d'archives démontrant l'application de l'usage, (Le Mans, Vannes), etc., etc.

Cependant invoquer le droit romain dans les pays de droit écrit, serait vraisemblablement considéré comme insuffisant (Cfr. C. E. 4 Mai 1870).

L'administration de la preuve de la coutume incombe à la commune : c'est le fondement de son titre de perception (C. E. 16 Décembre 1852). Dans le rôle par lequel la taxe est réclamée, il convient de viser les anciens règlements sur lesquels elle s'appuie.

Ces anciens actes emportent présomption d'usage en faveur de l'Administration qui en excipe ; s'ils sont contestés, la preuve contraire devra être établie par la partie qui les contredit (C. E. 3 Janvier 1834. D. 1834. 3. 35).

Mais, une commune ne peut arguer de précédents, aussi nombreux soient-ils, où des particuliers ont volontairement fait édifier une viabilité réglementaire au devant de leur maison. Il y a eu offre de concours (V. Titre III, p. 321) et non soumission à un usage (C. E. 1^{er} Février 1866).

2. — *Imprescriptibilité des anciens usages.* — Ces anciens règlements ont acquis caractère de loi et comme telle, ils ne

sauraient être prescrits même par défaut d'application pendant trente ans ou plus. Ils ne pourraient être abrogés qu'en vertu d'une disposition légale les supprimant expressément. Une prétendue désuétude dans laquelle ils seraient tombés, les décisions qui sembleraient inconciliables avec eux, les abus introduits ou tolérés dans leur exécution, ne sauraient en paralyser, en aucun cas, l'effet légal (C. C. 8 Janvier 1864).

Le fait, pour une administration de faire à ses frais quelques travaux qui devraient incomber aux riverains, n'implique nullement la preuve de l'abandon de la coutume (C. E. 13 Août 1851, S. 1864. 1. 246).

Certes, avant 1791, les usages s'abrogeaient par abstention comme ils s'établissaient par réitération, mais depuis la loi du 22 Juillet 1791, tout comme cette loi elle-même, ils ne sauraient disparaître par prescription.

Leur existence est donc intimement liée à leur répétition, aussi pour qu'ils puissent être utilement invoqués, il faut qu'ils aient été « pratiqués » effectivement avant la loi de l'an VII (D. du 25 Mars 1807).

Peu importe, si depuis cette époque ils aient ou non reçu des applications, pour quelque motif que ce soit. S'ils ont existé et leurs dispositions pratiquées, dans une localité, la municipalité peut encore utilement les utiliser.

3. — *Reconnaissance et déclaration de l'usage.* — Aucune disposition légale, ni réglementaire, n'a déterminé dans quelles formes la coutume doit être reconnue en matière de pavage.

Les auteurs, dans le premier tiers du siècle dernier étaient unanimes à enseigner que la constatation et la déclaration de l'usage étaient affaire exclusive de l'Administration. Tous, après Davenne (*Législation et Principes de Voirie Urbaine*, p. 187. Edition de 1849), qui rapporte l'avis du Comité du Ministère de l'Intérieur du 17 Décembre 1823, déclarent que la procédure pour reconnaître l'usage serait la suivante :

1° Le Conseil Municipal, après en avoir été saisi par le Maire délibère, sur la nécessité de constater les usages.

2° Une enquête ou information est ouverte, suivant les formes tracées par l'ordonnance du 23 Août 1835, tendant à établir que la règle traditionnelle existe et a été pratiquée dans la localité antérieurement à la loi du 11 frimaire an VII.

3° Le Conseil Municipal est appelé à examiner les déclarations consignées au registre de l'enquête et l'avis du Commissaire enquêteur. Il doit émettre à son tour son appréciation par une délibération motivée.

4° Le Préfet prend un arrêté déclarant, s'il y a lieu, la consistance de l'usage et le rend exécutoire vis-à-vis des riverains, conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 25 Mars 1807.

5° Approbation par le Ministre de la décision préfectorale.

L'arrêté déclaratif des usages devient ainsi le titre que la Ville invoquera contre les contribuables pour en exiger le paiement des frais de pavage. (Davenne, p. 187 ; Husson, p. 173 ; Féraud-Giraud, N° 374 ; Dufour, t. VII, N° 501 ; Daubenton, N° 192 ; Guillon et Stourm, N° 302 ; Cotellet, t. 3, N° 225 ; etc.).

Sans enquête, le Conseil d'Etat a jugé que l'obligation était suffisamment prouvée, si les plus imposées, en nombre égal à celui des membres du Conseil Municipal, ont été appelés à la délibération de ce Conseil, c'est-à-dire si la charge a été reconnue imposable aux habitants, d'après les dispositions de la loi des Finances du 15 Mai 1818 réglant alors, le mode de voter les contributions communales extraordinaires (C. E. 3 Janvier 1839).

De quels recours est susceptible l'arrêté déclaratif des usages ?

Cet arrêté est un acte d'autorité et non pas un jugement, il paraît donc susceptible d'un recours en annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi, mais non d'un recours contentieux devant la juridiction administrative.

Tant que ses décisions ont été rendues, avec le caractère de « justice retenue », « le Conseil d'Etat se faisait un devoir de laisser dans le domaine souverain de l'Administration, l'appré-

ciation de fait de l'existence de l'usage. » (Féraud-Giraud, t. II, p. 20).

« Il est établi, en principe, par la jurisprudence que c'est à l'Administration seule qu'il appartient de reconnaître et déclarer l'usage » (C. E. 3 Janvier 1834, D. 1834. 3. 35. Conseil de Préfecture, Seine, Février 1843, S. 1843. 2. 159), et cela est suffisant, puisque c'est uniquement elle qui a compétence pour cela. (Réquisitoire du Procureur Général Dupin (C. C. 17 Mars 1838, D. 1838. 1. 190, S. 1838. 1. 369).

L'autorité judiciaire ne saurait connaître de la contestation de ces usages qui ont trait à une matière essentiellement administrative, étrangère par sa nature à la compétence des tribunaux civils (C. E. 3 Janvier 1834 ; C. C. 25 Avril 1856, S. 1856. 1. 475).

Aussi, après que le Ministre eut statué, le seul recours profitable était uniquement la voie gracieuse, pour que, mieux informé, il modifia sa décision (C. E. 17 Mai 1813).

Mais, cette jurisprudence pouvait avoir de graves conséquences. Elle aurait pu permettre à une municipalité peu scrupuleuse, avec la complicité du Préfet et la tolérance du Ministre de l'Intérieur, de se créer un titre à elle-même au détriment des contribuables.

Aussi, une évolution se manifesta vite dans les ordonnances du Conseil d'Etat.

L'usage est un fait dont l'existence ou la non existence est indépendante des déclarations d'un Conseil Municipal, d'un Maire ou d'un Préfet. Il en est de même de sa consistance (C. E. 3 Février 1853). Les documents, le démontrant, ont certainement une grosse valeur, surtout s'ils sont anciens, et ont été appliqués plus ou moins fréquemment sans protestations justifiées. Mais, ils ne sauraient être à l'abri de toute discussion. Celui qui se prétend indûment frappé d'une charge a toujours le droit de prouver que la base, sur laquelle elle est assise, est erronée. Or, l'existence de l'usage, c'est le fondement de l'obligation. Les contestations qui peuvent s'élever à ce titre sont

donc essentiellement contentieuses et les Conseils de Préfecture ainsi que le Conseil d'Etat ont pleine compétence sur ces questions (C. E. 12 Janvier 1860 ; 4 Mars 1865).

« Considérant que l'arrêté du Préfet approuvant la délibération du Conseil Municipal reconnaissant l'usage, ne fait pas obstacle à ce que le Conseil de Préfecture statuât sur les contestations auxquelles l'existence de cet usage peut donner lieu,... le Conseil de Préfecture devait reconnaître son droit de réformer l'arrêté du Préfet, s'il y avait lieu. » (C. E. 16 Décembre 1852 ; 12 Janvier 1860 ; 8 Août 1865).

Cette nouvelle appréciation, qui paraît bien justifiée au point de vue doctrinal, a été attaquée par certains auteurs ; d'après eux, seules les réclamations touchant l'assiette de l'impôt peuvent être déferées aux Conseils de Préfecture, mais celles relatives à son existence même ou à sa légalité sont du ressort des Tribunaux civils (des Cilleuls, *Voirie Urbaine*, p. 447). La loi de 1818 et la disposition finale de toutes les lois de finances donnent, il est vrai, la garantie d'une action criminelle en concussion et une action civile en répétition pour les taxes illégales, mais s'ensuit-il qu'il y ait concussion pour toute erreur dans l'appréciation de l'existence ou de la consistance d'un ancien usage, d'après la jurisprudence, souvent vacillante, du Conseil d'Etat ? Evidemment non, l'intention criminelle n'y est pas. Il s'agit de la mise en œuvre d'actes administratifs, la juridiction administrative est absolument compétente.

Et même, si les tribunaux civils se trouvent saisis de difficultés relativement à ces usages, d'office, ils doivent se déclarer incompétents ; dans le cas contraire, le conflit peut être élevé (C. E. 26 Août 1835, Arrêté confirmatif de conflit. V. p. 40).

En conséquence de ces décisions judiciaires, la reconnaissance de l'usage n'a plus à avoir lieu avant l'émission du rôle. Il est préexistant, il peut donc être démontré en tout état de cause, même en appel (C. E. 2 Mars 1839. D. 1840. 3. 32, S. 1840. 2. 45 ; 16 Décembre 1852 ; 4 Mars 1865 ; 30 Juin 1894).

4. — *Interprétation des anciens usages et règlements.* — Dans le droit actuel, à quelle autorité appartient le Contentieux de l'interprétation de ces anciens règlements émanant de fonctionnaires ou de conseils disparus ?

En principe, la réponse à une question préjudicielle de validité ou d'interprétation d'un acte appartient à l'autorité compétente pour émettre l'acte lui-même : au Conseil Municipal, pour les délibérations des Bureaux de Ville, au Préfet pour les ordonnances des anciens Intendants de province, des voyers, des seigneurs haut-justiciers, etc. Pour les ordonnances royales, les arrêts du Conseil du Roi, dont les décisions correspondent aux décrets, la question est plus délicate. D'après la règle *ejus est interpretari cujus est conderis*, c'est au Chef de l'État qu'on devrait s'adresser. Mais depuis que le Conseil d'Etat a été investi d'un pouvoir propre de décision, il donne, par justice déléguée, les interprétations des décrets qui lui sont soumis directement (C. E. 6 Août 1886).

Aussi, quand un tribunal civil ou de police ordonne renvoi pour interprétation d'un de ces règlements, c'est l'autorité administrative qui doit statuer, le Conseil de Préfecture est incompétent (C. E. même arrêt), sauf s'il s'agit d'un décret, auquel cas, l'affaire concerne le Conseil d'Etat, comme nous venons de le dire (Cfr. C. E. 22 Août 1868, S. 1869. 2. 342).

Par exception, lorsqu'un tribunal administratif est saisi dans les limites de sa compétence d'une requête, comme une demande en décharge ou réduction d'une taxe de pavage, qui ne peut être résolue, au fond, qu'après l'examen d'actes, ou d'anciens usages dont l'interprétation appartient à une autorité administrative, tribunal de même ordre, il doit, sans être obligé de se dessaisir, examiner ces documents et se prononcer directement sur leur sens, leur portée, leur validité même. Le Conseil d'Etat a estimé qu'agir autrement serait compliquer inutilement la procédure entraînant perte de temps et d'argent.

Si le requérant n'accepte pas la décision de l'autorité admi-

nistrative ou du Conseil de Préfecture suivant le cas, le recours devant le Conseil d'Etat lui est toujours ouvert.

L'arrêt du 6 Août 1886 (D. 1887. 3. 113, S. 1888. 3. 30) résume très nettement toute cette question : « Considérant que d'après les lois, le Conseil de Préfecture est compétent pour prononcer sur les demandes en décharge et réduction des taxes relatives au pavage, et si, par suite, lorsque les propriétaires soutiennent à l'appui de leur demande, que l'usage invoqué n'existe pas, le Conseil de Préfecture est aussi juge de l'exception ainsi soulevée ; aucune loi, ne lui a donné compétence pour, sur le renvoi de questions préjudicielles par l'autorité judiciaire, fixer le sens et la portée des anciens usages invoqués, qu'il appartient à l'autorité administrative de prononcer sur ce point, sauf recours au Conseil d'Etat, qu'ainsi l'arrêté attaqué doit être annulé pour incompétence ».

5. — *Erection et annexion de communes.* — Lorsqu'un faubourg ou une section de commune est érigée en commune distincte, celle-ci conserve l'usage de la ville dont elle a été détachée (C. E. 3 Janvier 1834).

Dans le cas d'annexions à des villes, de communes ou sections de communes aux portions englobées. V. T. I Ch. III (p. 248).

Et pour les localités des territoires rattachés à la France postérieurement à l'an VII, les usages ou les règlements régulièrement rendus par l'autorité compétente subsistent à l'annexion. Par exemple à Nice, le décret du Roi de Sardaigne du 30 Mai 1858 y est encore exécutoire (C. E. 28 Novembre 1873).

6. — *Consistance des usages dans quelques communes de France.* — Voici, pour quelques Villes de France, les actes établissant les usages relatifs au pavage avec simple indication de leur consistance, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat.

ANGERS (Maine-et-Loire). — Lettres patentes Février 1474.

ARGUETTE (Aude). — (C. E. 22 Mai 1813).

BAR-LE-DUC (Meuse). — Ordonnances du Duc de Lorraine des 31 Décembre 1700 ; 31 Octobre 1701 ; 15 Mai 1702. — Ordonnance de Police du 16 Novembre 1711. Délibérations de l'Hôtel de Ville, 27 Mars 1737 ; 1771. — Entretien, réfection et réparation du pavage et trottoirs. (C. E. 13 Juin 1891).

BORDEAUX (Gironde). — Arrêt du Parlement de Bordeaux du 29 Août 1760 et Ordonnance du Bureau des Finances de Guyenne, 29 Avril 1712 ; 17 Avril 1785. — Premier pavage en pierre de grès de 7 à 8 pouces d'échantillon. (C. E. 2 Décembre 1881 ; 9 Mars 1888 ; 17 Novembre 1894).

ISSOUDUN (Indre). — Instruction. Délibérations du Conseil Municipal du 6 Décembre 1821 et 12 Mai 1835. — Premier pavage et entretien. (C. E. 12 Janvier 1905).

LA CHAPELLE-SAINT-DENIS (Seine). — Déclaration de l'usage par ordonnance ministérielle après instruction contradictoire. — Premier pavage. (C. E. 2 Janvier 1838).

LA GUILLOTIERE (Lyon)-(Rhône). — Erigée en commune en l'an II. — Usage constaté par ordonnance du 1^{er} Septembre 1825, reconnu par Conseil Municipal et principaux habitants. — Usage de Lyon. (C. E. 3 Janvier 1834).

LA VILLETTE (Seine). — Enquête et délibération du Conseil Municipal du 2 Décembre 1828. — Etablissement du pavé dans toute la largeur de la rue. (C. E. 24 Juillet 1845).

LE MANS (Sarthe). — Pièces d'archives de 1583 ; 1633 ; 1741 ; 1756 ; etc. Usage reconnu par ordonnance du 1^{er} Septembre 1825. — Premier pavage. (C. E. 23 Juin 1846). Usage non justifié. (C. E. 4 Mars 1865).

- LILLE (Nord). — Ordonnances du 20 Décembre 1675 ; 13 Mars 1683 ; 25 Avril 1722. — Recueil des Ordonnances du Magistrat de Lille publié en 1771. — Pavage des flegards, c'est-à-dire des revers pavés compris entre les héritages et le ruisseau de la chaussée, avec matériaux au choix des riverains. (C. E. 22 Août 1868).
- LIMOGES (Haute-Vienne). — Ordonnance royale du 7 Novembre 1821 reconnaissant l'usage : — Premier pavage aux frais de la Ville, entretien à celui des riverains. (C. E. 30 Décembre 1869) s'appliquant aussi bien aux revers qu'à la chaussée centrale. (C. E. 9 Juillet 1913).
- LISLE (Tarn). — Délibérations du bureau de la Ville de 1731 et 1740. (C. E. 16 Décembre 1852).
- LOUDUN (Vienne). — Délibération de l'Assemblée municipale des Officiers de l'Hôtel de Ville du 7 Avril 1774. — Réparation du pavé chacun en droit soi. (C. E. 2 Mars 1839 ; 29 Mai 1911 ; 16 Février 1912).
- LYON (Rhône). — V. la Guillotière. (C. E. 3 Janvier 1834). (Implicite).
- MACON (Saône-et-Loire). — Délibérations du Conseil Municipal de 1792 et 1793. (C. E. 13 Août 1851).
- MARSEILLE (Bouches-du-Rhône). — Ordonnances des Intendants de Provence, 12 Février 1675 ; 14 Février 1691 ; 15 Novembre 1712 ; 16 Août 1781 ; 5 Octobre 1782 ; 30 Novembre 1782, 23 Novembre 1784. — Construction et entretien des revers sur 4 pans (soit 1 mètre) de largeur en bordure des façades. (C. E. 6 Août 1886).
- METZ (Moselle). — Décret du 17 Prairial an XIII. — Reconstruction, entretien et réparation. (C. E. 4 Juillet 1827).
- MEZIERES (Ardennes). — Décret du 7 Août 1810.

MOULINS (Allier). — Ordonnance de l'Intendant du 7 Décembre 1720.

NANCY (Meurthe). — Usages confirmés par arrêté du Maire du 10 Juillet 1879. — Premier établissement des trottoirs à la charge de la Ville, exécutés avec des matériaux au choix du propriétaire, entretien à la charge de ce dernier. (C. E. 1^{er} Avril 1898).

NANTES (Loire-Inférieure). — Arrêt du Conseil d'Etat du 22 Avril 1721. (C. E. 15 Avril 1843 ; 9 Mars 1853 ; 28 Avril 1869).

NEVERS (Nièvre). — Règlement communal du 18 Juin 1839 rappelant l'ancien usage (C. E. 28 Mars 1838).

NICE (Alpes-Maritimes). — Décret du Roi de Sardaigne du 30 Mai 1858 - 2/3 des frais du pavage à la charge des riverains. (C. E. 28 Novembre 1873).

NIMES (Gard). — Jugement du Présidial en date du 17 Avril 1685. — Règlement de police du 14 Ventôse an X. — Entretien, reconstruction et remaniement du pavé. (C. E. 12 Février 1867).

PARIS (Seine). — Voir : Historique. Lettres patentes du 30 Décembre 1785. Délibération du Conseil Municipal du 19 Mai 1837. — Premier pavage, chacun au droit soi. (C. E. 18 Avril 1816 - 14 Avril 1853, etc., etc.).

POITIERS (Vienne). — (C. E. 9 Avril 1886).

PONTORSON (Manche). — Instruction démontre l'usage appliqué à plusieurs reprises. — Contribution à l'aménagement des trottoirs. (C. E. 18 Avril 1913).

PORNIC (Loire-Inférieure). — (C. E. 9 Avril 1835).

RODEZ (Aveyron). — Arrêté préfectoral du 8 Prairial an XIII, reconnaissant l'usage. (C. E. 22 Avril 1857).

ROUBAIX (Nord). — Ordonnance du Lieutenant Général Gouverneur du baillage de Lille, 5 Juin 1747. (C. E. 23 Mars 1888).

ROUEN et Villes de la Généralité de Rouen. — Ordonnance du Bureau des Finances 10 Juin 1701 ; 22 Mars 1715. (C. C. Ch. Cr. 25 Septembre 1834).

SAINT-DIE (Vosges). — (C. E. 23 Mars 1900).

SAINT-ETIENNE (Loire). — Ordonnance royale du 31 Mai 1782. Délibération du Conseil Municipal du 25 Pluviôse an XII. — Rétablissement et réfection du pavé. « chacun rière soi ». (C. E. 19 Novembre 1886 ; 30 Juin 1894).

SAINT-GENGOUX-LE-NATIONAL (Saône-et-Loire). — Un seul document du 1^{er} Septembre 1610 a été produit. Premier pavage seulement à la charge du riverain. Une réfection ayant été réclamée. — Décharge (C. E. 18 Janvier 1895).

TOURCOING (Nord) et Grandes Villes des Flandres. — Ordonnance du 28 août 1733 de l'Ecuyer subdélégué de Lille. Délibération du Conseil Municipal du 15 Septembre 1865, Arrêté préfectoral du 16 Novembre 1867 ; — « Pavage des Flegards ». Interprétation administrative par arrêté préfectoral du 12 Juin 1902. — Pavage des revers. (C. E. 4 Octobre 1839 ; 14 Avril 1905).

TROYES (Aube). — (C. E. 21 Décembre 1877).

VANNES (Morbihan). — Délibération du Bureau de la Ville et de la Communauté, 2 Novembre 1780 ; 10 et 15 Mars 1790. — Etablissement, entretien et réparation du pavé sur six pieds de large au devant des maisons. (C. E. 23 Juin 1865).

YVETOT (Seine-Inférieure). V. ROUEN. (C. C. Ch. Cr. 25 Septembre 1834).

A ces localités où l'usage a été reconnu, il est bon d'ajouter celles où, sur la production d'éléments insuffisants, l'usage ne l'a pas été.

BANLIEUE DE PARIS. — Les communes invoquent les anciens usages de Paris notamment les lettres patentes du 5 Avril 1339 ; les ordonnances du Bureau des Finances du 29 Mars 1754 et 17 Juillet 1781, applicables à toute la généralité et Vicomté de Paris, et l'arrêt du Conseil du 30 Décembre 1785 qui s'applique à certaines rues de la banlieue et faubourgs.

Certains de ces textes ont une portée absolument générale. Le Conseil d'Etat a toujours refusé de reconnaître un ancien usage général à la banlieue de Paris. De ces décisions, il semble ressortir qu'il admettrait pour les voies seulement désignées à l'arrêt du Conseil du 30 Décembre 1785.

C'est ainsi qu'il a rejeté successivement les demandes des communes suburbaines suivantes parce que d'après les textes invoqués il n'en résultait nullement un usage constant et pratiqué dans la localité avant l'an VII.

ASNIERES. — Existence injustifiée de l'usage. (C. E. 19^e Avril 1902).

FONTENAY-AUX-ROSES (Seine). — Malgré délibération du Conseil Municipal reconnaissant l'usage pour toute l'étendue de la commune, rejet. (C. E. 8 Août 1865).

ISSY. — (C. E. 16 Mars 1870).

PUTEAUX. — Usages déclarés par délibération du 26 Mai 1859 approuvée par arrêté du 26 Décembre 1859. — Le territoire était en l'an VII en dehors de la banlieue de Paris, Puteaux n'était alors qu'un petit hameau. Justification insuffisante de l'usage. (C. E. 19 Décembre 1867).

VINCENNES. — (C. E. 27 Novembre 1874).

AJACCIO et CORSE. — La Ville invoquait le droit romain qui a constamment eu des applications en Corse. Rejet parce qu'il s'agissait dans l'espèce de la reconstruction de trottoirs. (C. E. 4 Mai 1870).

LUNEL. — Déclaration de l'usage par le Conseil Municipal. Une application en 1793. Insuffisant pour établir l'usage local. (C. E. 1^{er} Février 1866).

SAINT-CHAMOND (Loire). — Délibérations du Conseil Municipal du 25 Mai et 19 Août 1857 déclarant l'usage. — Entretien des trottoirs aux frais des bordiers. Usage non ainsi établi. (C. E. 17 Juillet 1861).

SAINT-GENGOUX-LE-NATIONAL (Saône-et-Loire). — La commune excipe un seul acte en date du 1^{er} Septembre 1610 relatif à un premier pavage. Rejet d'un demande de participation à une réfection. (C. E. 18 Janvier 1895).

§ 2. — Voies auxquelles peuvent s'appliquer les usages

L'obligation du pavage ne grève pas uniformément les propriétés attenantes à toutes les voies de communication. Pour les grands chemins, routes nationales et départementales, la chaussée, partie de la voie spécialement affectée à la circulation générale, est entretenue par l'Etat ou le Département. Là-dessus, l'accord est absolu. La raison d'être de ces voies de communication est de relier les localités nombreuses et éloignées, l'intérêt local est subordonné à l'intérêt général.

Ni la loi du 11 frimaire an VII, ni le décret interprétatif du 25 Mars 1807, ni aucun autre texte législatif n'indique exactement sur quelles voies les usages continueront à s'appliquer le cas échéant. Il est fait mention de RUES, seulement dans la question posée par le Ministre de l'Intérieur pour connaître si l'art. 4 de la loi de frimaire n'apporte pas obstacle à ce que « dans

toutes les communes le pavé des RUES, non grandes routes, soit mis à la charge des propriétaires des maisons qui les bordent lorsque l'usage l'a ainsi établi ».

Ce serait méconnaître l'esprit de l'avis du Conseil d'Etat, de ne pas donner à ce mot toute l'ampleur qu'il comporte. Il s'agissait, en effet, de faire profiter les communes de toutes les dispositions législatives qui pouvaient alléger leur budget partout grévé de charges excessives, au cours des événements de la fin du XVIII^e et du commencement du XIX^e siècle.

La jurisprudence et la doctrine ont tiré argument de ce mot « RUE » pour en déduire que l'obligation du pavage est une charge de voirie urbaine, imposable dans les limites de l'agglomération seulement. Cette opinion est justifiée par ce fait que le pavage ne présente pas d'avantages spéciaux sur les autres modes de revêtements pour les chemins en rase campagne ou dans les bois. Il en est tout autrement dans la traversée des villes et villages où l'exercice du droit d'accès est fréquemment répété et où le déversement des eaux résiduaires provenant des immeubles détériore rapidement les revêtements. Il est donc juste que les riverains participent à la confection de celui qui répond le mieux à ces besoins.

Il faut en outre, pour que la contribution du riverain soit exigible, qu'elle vienne en aide à la Commune, c'est-à-dire que la dépense à couvrir devrait être normalement à la charge de celle-ci.

Il s'ensuit que sur toutes les voies ou parties de voies dont l'entretien incombe à l'Etat ou au département, l'administration nationale ou départementale ne saurait invoquer à son profit les anciens usages pour exiger une participation des habitants.

Passons en revue les cas généraux qui peuvent se présenter, ils seront naturellement solutionnés à l'aide des deux principes qui viennent d'être dégagés.

1. — *Voies urbaines.* — Nous savons que la petite voirie, à la charge de la commune, comprend la voirie rurale et la

voirie urbaine. Sauf usage contraire, dont nous ne pourrions pas rapporter un exemple, l'obligation du pavage est active seulement pour la voirie urbaine. Le Conseil d'Etat a toujours prononcé décharge pour les chemins ruraux bordés par des terrains vagues, même après annexion à une grande ville. (C. E. 11 Mai 1870).

Bien que les anciens textes parlent de rues et places, il est évident qu'ils ont entendu comprendre par ces expressions toutes les voies de la cité, quelles que soient leur dénomination et leur largeur. Les boulevards (C. E. 22 Avril 1857), les carrefours (C. E. 21 Juillet 1870), les contre-allées qui font partie intégrante de la voie, (C. E. 7 Avril 1841), avenues, cours, allées, chemins, faubourgs, ronds-points, quais, impasses, ruelles, passages, etc. font partie de la voirie urbaine.

Certains de ces vocables n'étaient pas employés anciennement, et si les mots « Rues et Places » étaient pris rigoureusement à la lettre, les riverains des ruelles les moins fréquentées auraient à contribuer au pavage alors que ceux des avenues les plus belles en seraient affranchis. Toutes les voies dont l'entretien incombe à la commune sont assujetties.

Ordinairement, elles ont fait l'objet d'un arrêté de classement (L. 5 Avril 1884, art. 68-7°). Mais, ce n'est pas indispensable pour donner à une voie publique le caractère de RUE, il suffit que deux conditions soient réunies. Il faut que cette voie soit située dans l'agglomération des habitations, et qu'elle soit bordée de maisons (C. C. 4 Février 1825). (V. T. I. Ch. I. § 2. 5°, p. 56 et Ch. III § 2. 5°, p. 257). La rue s'étend donc jusqu'au dernier terrain sur lequel est élevé un bâtiment en bordure ou non de la route, peu importe ; la limite est donc, dans chaque espèce, une question de fait.

Mais, un riverain, ne saurait prétexter de la situation de son immeuble hors des limites de l'octroi, pour refuser le paiement de la taxe de pavage (même si un arrêté du Maire, approuvé par le Préfet, indique que les propriétés assujetties sont celles situées à l'intérieur de cette zone), si l'usage local impose l'obli-

gation non seulement aux rues de la Ville, mais encore à ses faubourgs. Les limites de l'octroi sont variables, et il suffirait de les étendre ou de les resserrer pour modifier les obligations des habitants, exonérer les uns, aggraver la charge des autres. (C. E., 3 février 1853).

2. — *Traverses des Chemins Vicinaux.* — La loi du 11 Frimaire an VII pose une seule division : les grandes routes et les chemins non grandes routes.

Pour ces derniers, les frais dont ils sont susceptibles sont compris dans les dépenses communales ; l'art. 4 énumère parmi celles-ci :

1° L'entretien du pavé de ces chemins ;

2° Les chemins vicinaux.

La loi du 21 mai 1836, en donnant un nouveau statut à la voirie vicinale, en a déterminé son caractère et indiqué l'administration et les ressources, au moyen desquelles seront pourvues la construction et l'entretien des chemins qu'elle comprend.

Une même rue ne paraît pas pouvoir être à la fois chemin vicinal et voie urbaine.

Pour le chemin vicinal, la généralité des habitants peut être imposée de centimes additionnels ou spéciaux et de prestations en nature ; pourra-t-on, en outre, réclamer aux riverains, dans la traversée du village, une taxe de pavage.

En ce qui concerne le chemin vicinal ordinaire, chaque commune a un avantage évident, à ce que l'extrémité y aboutissant, réponde aux besoins particuliers des habitants. Son intérêt est immédiat, à ce que l'usage local s'applique ici comme à toute autre voie urbaine. De plus, l'entretien des chemins vicinaux ordinaires est confié aux maires, les dépenses qu'ils occasionnent, obligatoires pour la commune, sont soumises aux règles de la comptabilité communale.

Toutes ces similitudes, absolues en fait, relatives dans la forme, leur donnent dans l'ensemble un régime à peu près

identique à celui des voies urbaines ; la ressource de la taxe de pavage doit également leur être acquise.

Pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, la question est plus délicate, ils servent incontestablement à la circulation générale extérieure comme les routes départementales, à ce point que la fusion de ces trois catégories de voies importantes a été fréquemment envisagée. Pour ces chemins de grande et moyenne vicinalité, les autorisations diverses, dont les trottoirs, le pavage, etc., le budget, sont réglés par le Préfet, les subventions du département sont normales pour les chemins de grande communication. Ce sont autant de points qui militent pour leur assimilation à la voirie départementale et, par suite, à l'exonération, pour les riverains, de la charge de pavage.

Dans diverses espèces, la question a bien été posée au Conseil d'État, mais elle n'a pas été résolue explicitement.

Le Ministre de l'Intérieur soutenait que l'affirmative était hors de doute.

L'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807, les lois du 25 juin 1841, du 5 avril 1884 qui ont formellement consacré les anciens usages, n'exceptent pas les rues appartenant à la voirie vicinale.

La loi du 8 juin 1864, en décrétant que les rues reconnues, dans les formes légales, être le prolongement d'un chemin vicinal, en font partie intégrante et sont soumis aux mêmes lois et règlements (art. 1^{er}), a rendu obligatoire, pour les communes, l'entretien de ces rues. Mais les auteurs de cette loi n'ont pas eu non plus la pensée d'exonérer les propriétaires des charges imposées par les anciens usages et de priver les communes de recettes qui peuvent leur être procurées par la perception de semblables redevances. (V. C. E., 27 Mai 1887).

Enfin, il convient aussi de rappeler, comme nous le disions au début, que la loi du 11 Frimaire an VII, art. 4, prévoit les mêmes ressources pour les voiries vicinale (al. 2^o) et urbaine (al. 1^o), au sujet duquel est intervenu cet avis du 25 Mars 1807.

En principe; les frais d'entretien et de construction des che-

mins vicinaux de toutes catégories incombent aux communes (Loi de 1836, art. 1^{er}), sauf subventions plus ou moins largement accordées aux municipalités suivant le classement de ces chemins. Aussi, il paraît impossible de leur refuser les ressources qu'elles tenaient antérieurement des anciens usages.

Le Conseil d'État semble implicitement admettre cette conclusion : C. E. 18 Janvier 1895 : pavage établi sur un chemin vicinal de grande communication, le rejet est prononcé parce qu'il existait déjà une chaussée pavée, et que la commune réclamait un second pavage que ne comportait pas l'usage ; C. E. 2 Décembre 1884 : la rue avait été classée antérieurement à son pavage dans la voirie urbaine, la question de vicinalité ne se posait plus. (V. aussi C. E. 27 Mai 1887 ; 7 Janvier 1905).

3. — *Grandes routes, Revers et excédents de largeur.* — Les textes relatifs aux grandes routes ont deux objets spéciaux : les règlements de police, destinés entre autres à assurer la facilité des communications ; les dispositions financières permettant à l'État ou aux départements de doter le pays des moyens de communications répondant aux nécessités de la circulation générale dans toute l'étendue du territoire national.

Lorsque les prolongements de ces grandes routes sont en même temps places publiques ou rues de villes, bourgs ou villages, il peut y avoir conflit entre les intérêts généraux et des intérêts locaux fort respectables. A cet effet, le législateur laisse, sur ces voies, à l'autorité municipale les attributions et tous les droits de police qui lui appartiennent depuis la loi du 16-24 août 1790.

Il a fallu combiner et concilier ces dispositions de manière qu'elles s'entraident et que l'exercice de l'autorité administrative ne puisse pas paralyser ou entraver l'action municipale (C. C. Cr. 15 Avril 1824 ; S. 1824. 1. 334).

Seule la chaussée (*agger*) dans la largeur utile pour le transit extérieur doit être entretenue par l'État ou le département. Restent les revers (*margines* de la voie romaine) compris entre

le chemin de roulement des véhicules et les immeubles, et les excédents de largeur de la voie sur celle utile à la circulation générale. Si une municipalité reconnaît l'utilité de leur mise en état de viabilité pour les besoins locaux, elle peut procéder à ses frais aux travaux qu'elle juge nécessaires, d'accord avec l'autorité préfectorale dont dépend l'administration de la grande route.

Aucune loi générale ne met à la charge des communes ou des particuliers le pavage du revers des routes (Ordonnance du 18 Février 1821), mais aucune loi ne leur interdit d'y procéder, s'ils ont des motifs pour le faire.

Lorsqu'un Conseil Municipal décide le revêtement de ces accotements ou excédents de largeur de grandes routes, pourrat-il imposer, le cas échéant, aux riverains leur contribution aux frais engagés, conformément aux anciens usages de la localité?

La loi de Frimaire an VII classe bien dans les dépenses générales à la charge de la Nation, sans faire aucune distinction, celles relatives aux grandes routes, au sujet desquelles les riverains ne sauraient participer (Avis du 25 Mars 1807). Si donc une administration municipale ordonne une dépense sur ces routes, les riverains ne devraient pas être contraints d'y contribuer.

Cette interprétation ne fut jamais acceptée. Le Conseil d'État prenant en considération les divers intérêts en présence, admit qu'en pareil cas les frais peuvent être répartis comme dans les autres voies de la ville (C. E. 10 Février 1821).

L'usage est conforme.

Le long des grandes routes, dans les faubourgs de Paris, les riverains étaient tenus de paver à leurs frais et dépens « depuis leurs murs jusqu'à la chaussée du pavé » (Arrêts du Conseil du Roi du 15 Janvier 1638-26 Mars 1639). Même prescription « à tous les propriétaires des maisons ou héritages de la banlieue de cette ville et des bourgs et villages de cette généralité, de réparer et entretenir, chacun en droit soi, les revers

de pavé et les accottemens de chaussées faits entre leurs maisons ou héritages et la chaussée du milieu » (Ordonnances du Bureau des Finances du 29 Mars 1754-30 Avril 1772).

Ainsi donc, là, où l'usage local impose aux bordiers l'établissement et l'entretien du pavé, cette charge est également obligatoire sur les routes nationales et départementales, dans la largeur des revers et excédents de largeur jusqu'à la chaussée entretenue aux frais de l'État ou du département, comme elle l'est pour les rues communales (C. E. 24 Juillet 1845 (La Villette) ; 13 Août 1851 (Macon) ; 20 Décembre 1855 (Nevers) S. 1856. 2. 506 ; 19 Mai 1865 (Paris) ; 22 Août 1868 (Tourcoing) S. 1869, 2, 342 ; 6 Août 1886 (Marseille) D. 1887. 3. 113 ; 19 Novembre 1886 (Saint-Étienne) D. 1887. 3. 117, S. 1888, 3. 35).

Dans ce cas, comme dans les précédents, la participation du riverain doit venir en décharge des frais incombant à la commune qui, seule, peut invoquer à son profit la recette en résultant. Si l'opération de voirie est poursuivie par une autre administration que l'autorité municipale, aucun appel ne serait utilement envisagé. (C. E. 13 Février 1821).

4. — *Rues de Paris.* — Les rues de Paris sont soumises au régime de la grande voirie (Décret du 27 Octobre 1808, confirmé par décret-loi du 26 Mars 1852, art. 1^{er}).

Or, les dépenses relatives aux grandes routes sont à la charge de l'universalité des citoyens (Loi du 11 Frimaire an VII, art. 2).

Les riverains des rues de Paris sont-ils encore assujettis aux obligations du pavage? La réponse est affirmative.

Voici l'origine de cette anomalie apparente.

Le sens donné au mot « grande voirie » dans le décret du 26 Mars 1852 est différent de celui employé dans la loi du 11 Frimaire an VII et dans la législation depuis la Révolution.

Le régime de la grande voirie des rues de Paris n'est pas comparable à celui de la voirie des routes nationales et départementales. Paris a toujours été soumis à des lois d'exception,

et l'on en retrouve la trace dans toutes les branches des services publics.

La grande voirie, à Paris, comprend seulement certains des actes dont est susceptible une voie publique et s'applique à toutes les voies quelle qu'en soit l'importance. Tandis que le régime de la grande voirie correspond, aujourd'hui, à un classement administratif des routes et s'applique à tous les actes qui les concernent.

Cette distinction n'est pas toujours rapportée par les auteurs modernes alors que les anciens y insistaient.

Son origine est toute historique.

Par l'institution de la féodalité, la voirie se répartissait dans l'ancienne France, en royale et seigneuriale. Comme grand justicier, le roi était aussi grand voyer. La voirie soit royale, soit seigneuriale, se distinguait en haute et basse voiries, de même qu'il y avait haute et basse justices. La grande voirie faisant partie de la moyenne et de la haute justice (*Institutions coutumières de Loysel*, Max, XLV, notes). La basse voirie comprenait la délivrance des permissions pour établir le seuil des portes, les balcons, les saillies, etc., et la poursuite des contraventions à cette partie des règlements.

La haute voirie comportait les plans et l'alignement, la construction et le redressement des routes et chemins et toutes les mesures administratives ou répressives concernant leur viabilité. (Perrot, *Dictionnaire de la Voirie*, p. 483).

Aujourd'hui, on entend par Grande Voirie, les routes créées et entretenues aux frais de l'État ou des départements, tout ce qui concerne leur organisation et la répression des entreprises dont elles seraient l'objet ; par petite voirie (dans le sens très général), les chemins dépendant de l'autorité municipale et les attributions de police relatives à toutes les voies publiques.

Les rues de Paris sont restées sous le régime de la grande voirie (ancienne conception). Dans ses grandes lignes, la haute (la grande) voirie est du ressort du Grand Voyer, aujourd'hui

le Préfet de la Seine, la basse (la petite) voirie a été dévolue au Préfet de Police.

La voirie parisienne est ainsi soumise à un régime spécial et unique sous le rapport administratif.

Ce n'est pas là un motif pour que l'État supporte la totalité des dépenses du pavé de la Capitale. Pour la viabilité de ses rues, Paris est envisagé comme une simple commune, ses charges municipales sont naturellement les mêmes que celles des autres villes, aucune loi n'a établi d'exception à cet égard.

Sous l'ancienne royauté, (depuis 1639), il en était déjà ainsi.

La gestion de la voirie de Paris était bien confiée aux Trésoriers de France, agents royaux, mais il y était pourvu entre autres, par les droits de barrière sur les vins, recette éminemment municipale. Depuis, les rues de Paris ont été complètement restituées à la municipalité qui assume la totalité de leur entretien ; l'État contribue bien encore un peu dans ces frais, par une subvention fort minime eu égard à la dépense totale.

Nous avons montré dans l'historique, comment la coutume s'est établie dans Paris, comment ces usages ont toujours été pratiqués, une jurisprudence constante en reconnaît leur existence, ils y sont encore régulièrement invoqués. Là aussi, la taxe de pavage vient en décharge dans le budget municipal (C. E. 18 Avril 1816, etc., etc.).

5. — *Voies publiques non classées.* — Pour invoquer les usages, il est certain qu'il faut que la voie soit publique, et que son entretien incombe à la ville, mais est-il nécessaire qu'elle ait reçu la consécration de publicité dérivant de la formalité du classement dans la voirie urbaine?

Il ne s'ensuit pas, de ce qu'un chemin ne soit pas classé, qu'il soit de nature privée. (Troplong, *Traité de la Prescription*, Prudhon, *Domaine Public*, p. 217). Un passage livré à la circulation publique depuis toujours, entretenu par la Ville, sur lequel les riverains n'élèvent pas de prétentions de propriété réunit toutes les conditions de fait qui font de lui une voie

publique communale. Certains auteurs (*Gaudry*. N° 201, p. 441, s.) prétendent bien que l'usage ne peut faire rentrer une route dans le domaine public, il faut l'acte exprimant la volonté de l'Administration de comprendre cette rue dans sa voirie. C'est cet acte qui fait naître les graves obligations réciproques de l'Administration et des particuliers. Pour donner à une voie le caractère de publicité, il faut la reconnaissance et le classement. Jusqu'alors les relations entre l'Administration et les riverains peuvent s'analyser par l'exercice de servitudes, la rue fait partie incontestablement du domaine privé de la commune. Dans ces circonstances, une ville peut-elle réclamer des avantages résultant d'une coutume non reconnue par le Code Civil?

Pendant l'affectation à l'usage du public peut s'établir *notamment* par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale (Loi du 20 Août 1881, art. 2). Ce que la loi reconnaît pour donner à un chemin le caractère rural s'applique par identité de motifs à la voirie urbaine.

La jurisprudence est maintenant dans ce sens : un terrain acquis par voie d'échange pour constituer ultérieurement une place publique dans la commune, bien qu'aucun acte n'en ait prononcé le classement, et resté depuis lors (dans l'espèce, depuis 56 ans) affecté à l'usage de la circulation, doit, dans ces conditions, être regardé comme ayant, par destination, le caractère de voie publique (C. E. 14 Décembre 1910). Même décision pour l'Avenue du Prado, à Marseille ; cette avenue, établie sur des terrains faisant partie du domaine communal qui relie le centre de Marseille à la mer, est devenue, par sa situation dans la ville et par l'agglomération progressive des habitations qui l'avoisinent, une véritable voie urbaine (C. E. 8 Février 1907 D. 1909. 5. 56 ; dans cette espèce, il y avait eu plan d'alignement approuvé, mais non classement). Un chemin, bien que n'ayant été l'objet d'aucun acte le comprenant explicitement

dans la voie urbaine, qui est bordé, des deux côtés, de constructions sur une partie de son parcours, et qui relie la rue principale d'un bourg à une autre voie publique, présente le caractère de voie urbaine (C. E. 7 Décembre 1888. S. 1890). Un chemin vicinal déclassé, laissé à la circulation publique sans que le sol ait été aliéné, a conservé tous les caractères d'une voie publique et l'autorité municipale doit la considérer comme telle, l'entretien de la viabilité lui incombe (C. E. 15 Janvier 1886, S. 1887. 3. 45). Une voie urbaine a le caractère de voie publique lorsqu'elle est livrée à la circulation publique bien qu'aucun arrêté de classement ne soit intervenu (C. E. 16 Novembre 1910, D. 1913. 5. 8). Une partie du domaine communal située dans l'agglomération, affectée, *en fait*, depuis longtemps à la libre circulation du public, constitue dès lors une rue de la commune (C. E. 12 Mai 1911, D. 1913. 3. 76). Nous pourrions multiplier les exemples.

Il est évident que si les propriétaires, dont les immeubles joignant ces voies, jouissent des avantages des riverains de voies classées, et spécialement en ce qui concerne l'entretien de la viabilité par la commune, ils doivent également supporter les charges corrélatives, entre autres, l'obligation du pavage, conformément aux usages existants pour toutes les voies publiques. Dans l'un et l'autre cas, la contribution du riverain vient en décharge des frais pesant de ce chef sur le budget communal. Une ville peut alors utilement appeler d'office le riverain à participer au pavage suivant l'usage (C. E. 8 Février 1907, D. 1909. 5. 56).

Cette conclusion, appuyée sur une jurisprudence bien nette, est également justifiée d'après la coutume de Paris. Ni la loi du 11 Frimaire an VII, ni l'avis du 25 Mars 1807 ne font d'ailleurs allusion à ces voies, ils s'occupent de toutes les voies dont l'entretien est à la charge des communes, sans distinction des rues classées ou non classées.

V. aussi T. I, Ch. III, § 2, 5°, p. 257.

6. — *Voies nouvelles et Élargissement de Voies anciennes.*

— Comme condition du classement d'une voie nouvelle, de tout temps, aussi bien sous l'ancien régime que depuis, le pavage est immédiatement exigé. Il s'agit là d'une condition contractuelle, par conséquent en dehors de l'application de la coutume.

Mais lorsqu'une rue nouvelle est créée, par mesure d'autorité, le pavage est immédiatement exigible en conformité des anciens usages, même si la voie n'est pas ouverte immédiatement sur la totalité de sa longueur et que certaines portions restent provisoirement en impasse.

L'obligation s'étend également aux élargissements, de quelque côté que ce soit, des rues déjà pavées (C. E. 24 Juillet 1907 ; V. T. I, Ch. II, § 4. 6°, p. 119).

7. — *Voies privées.* — Il est évident que pour ces rues dont le sol est propriété particulière et dont l'entretien de la viabilité incombe aux propriétaires, il ne saurait être question de l'application des anciens usages, que la voie soit fermée ou non par des grilles à ses extrémités.

Mais, un maire ne peut-il pas en imposer le pavage, sinon en vertu de la coutume, du moins de ses pouvoirs de police ?

La Cour de Cassation le lui refuse. L'autorité municipale a le pouvoir de prescrire les mesures de police dans l'intérêt de la salubrité publique, mais ne peut porter atteinte au droit de la propriété privée en déterminant la nature des travaux à exécuter, et tel serait l'effet de ceux de pavage, trottoirs, gargouilles (C. C. Ch. Cr. 16 Février 1883 ; S. 1885. I. 464). Même en déclarant dans le préambule de son arrêté, agir dans l'intérêt de la santé publique, pour l'écoulement des eaux, le maire ne peut pas exiger des travaux dont l'objet principal est le nivellement et la mise en état de viabilité des rues (C. C. Cr. 21 Mai 1886 ; S. 1887. I. 144).

La loi du 22 juillet 1912 relative à l'assainissement des voies privées ne paraît pas susceptible de modifier cette jurispru-

dence, puisque les nouvelles dispositions visent bien les mesures d'hygiène et d'assainissement de ces voies, mais la Cour de Cassation ne considère pas comme tels les travaux de pavage.

En cas de refus du propriétaire d'améliorer la viabilité d'une voie privée, le seul moyen coercitif est d'en exiger la fermeture par une clôture.

§ 3. — **Insuffisance des revenus ordinaires de la Commune**

La charge du pavage incombe en principe à la Commune, la participation du riverain est subsidiaire.

Les dépenses occasionnées par l'entretien de la voie publique, surtout dans les grandes villes, absorberaient quelquefois une notable partie des revenus municipaux, si les intéressés ne venaient assurer la viabilité au droit de leur immeuble. D'un autre côté, il faut parer à l'entraînement des assemblées locales de faire payer aux propriétaires certaines opérations de voirie même si les disponibilités du budget communal permettent de faire face aux dépenses.

Aussi, pour donner la sanction pratique, conforme à la législation d'alors, l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat fit préciser dans l'avis, à émettre, approuvé ensuite le 25 Mars 1807, « que les villes ne pourront proposer de mettre la dépense à la charge des propriétaires qu'autant que les *revenus ordinaires ne suffiront pas à l'établissement, restauration ou entretien du pavé.* »

Par cette décision, l'appoint du riverain devenait un revenu extraordinaire, auquel le Conseil Municipal ne pouvait faire appel qu'autant que les revenus ordinaires étaient insuffisants pour couvrir la dépense à engager.

Or, pour chercher la signification et donner une interprétation conforme à l'esprit du rédacteur de cet avis, c'est ce semble, à la législation financière de l'époque qu'il faut se reporter.

L'étude détaillée de ce point spécial du droit financier nous entraînerait trop loin en dehors de notre sujet.

Nous rappellerons seulement que les textes alors en vigueur sont :

La loi du 11 Frimaire an VII ; les dépenses communales sont énumérées dans l'art. 4 et les recettes font l'objet de l'art. 7.

La loi du 28 Pluviôse an VIII, qui réorganise l'administration, et la division du territoire français, mais ne modifie pas les bases des budgets communaux.

C'est dans l'arrêté des Consuls du 4 Thermidor an X (22 Juillet 1802) relatif à une convocation extraordinaire des Conseils municipaux pour mettre de l'ordre dans la situation financière déplorable des communes nées sous les régimes précédents, que la distinction entre les recettes et dépenses ordinaires y est nettement indiquée. Elle fait l'objet du Titre II. « Les Conseils Municipaux, dit l'art. 5, ne pourront demander ni obtenir aucunes impositions extraordinaires pour les *dépenses ordinaires* des communes ». Et l'art. 9 prescrit que « tous les centimes perçus dans les limites du maximum autorisé (dix centimes additionnels aux contributions), tous les revenus ordinaires appartenant à une commune, seront toujours employés exclusivement pour l'utilité de cette commune, de l'avis du Conseil Municipal. Lorsqu'il y aura un excédent à la fin de l'année, cet excédent sera employé en amélioration, réparations et embellissemens, d'après l'avis du Conseil Municipal, celui du Sous-Préfet et la décision du Préfet ».

L'avis du Conseil d'État du 25 Mars 1807 est une application pure et simple de cette disposition légale.

En conséquence, le Conseil d'État a estimé l'appel aux rivaux possible quand cet excédent prévu à l'art. 9 n'existera pas, et quand le Conseil municipal le demandera, conformément au droit qu'il tient de l'art. 15 de la loi du 28 Pluviôse an VIII, de régler « la répartition des travaux nécessaires à

l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants » sous réserve de l'approbation préfectorale.

La loi sur l'organisation municipale du 18 Juillet 1837 fit surgir une difficulté. Il n'est plus question de dépenses ordinaires. Une nouvelle classification est adoptée, les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives (art. 37) ; celles obligatoires sont énumérées limitativement.

1. — *Quand y a-t-il insuffisance de revenus?* — Quand vait-il y avoir, dès lors, insuffisance de ressources au sens de l'avis de 1807 et comment l'établir? A défaut de loi, ce fût l'œuvre de la jurisprudence d'indiquer la manière dont les tribunaux administratifs apprécieraient, à ce point de vue, l'équilibre des budgets municipaux. —

Le Conseil d'État n'a jamais indiqué de directives générales. Souvent, il examine les espèces *a contrario*. Il recherche si la commune a dû faire appel à des ressources extraordinaires pour subvenir aux dépenses normales, en dehors des dépenses exceptionnelles, qui auraient pu être faites pendant l'exercice.

Pour juger de l'insuffisance des revenus ordinaires, il n'est pas possible non plus de se reporter aux inscriptions budgétaires, classant les dépenses et recettes communales en ordinaires et extraordinaires. Il y a là un partage arbitraire ne correspondant à aucune prescription législative, souvent modifié par suite de circonstances administratives ou politiques.

De même, ce qui se présente fréquemment, en pratique, les contribuables ne peuvent non plus invoquer l'exécution dans une ville de travaux de pur embellissement, aussi importants soient-ils, pour en tirer la démonstration, de plano, de la suffisance des revenus (C. E. 28 Décembre 1853).

Voici quelques autres faits non admis par le Conseil d'Etat, comme preuve de revenus suffisants.

Une ville est autorisée à percevoir une imposition spéciale de quatre centimes additionnels affectés à l'entretien du pavé, si les riverains peuvent être exemptés des frais de l'entretien, ils

n'en sont pas moins débiteurs des frais de premier établissement (C. E. 9 Mars 1888. D. 1889. 5. 534).

L'ouverture des crédits pour mettre une rue en état de viabilité, ne démontre, ni la suffisance de ressources, ni la renonciation implicite de la commune d'imposer les dépenses de premier pavage aux riverains (C. E. 26 Mars 1892).

La référence à un document administratif, produit au moment de l'opération dans lequel il est accusé un excédent considérable des recettes ordinaires sur les dépenses de même nature, ne constituent pas une justification péremptoire pour démontrer le dire de la partie adverse (C. E. 21 Juillet 1870. D. 1872. 3. 19).

Une ville peut même faire certaines dépenses illégales telles que l'allocation d'une indemnité à des Conseillers municipaux, dont le montant est supérieur aux dépenses de pavage réclamées sans perdre le bénéfice de la taxe de pavage (C. E. 15 Mai 1903). Il y a seulement à ne pas tenir compte de ces indemnités parmi les dépenses ordinaires (C. E. 29 Juin 1900).

Normalement, le Conseil d'Etat exige l'examen d'ensemble du budget de la commune pour juger de sa situation financière.

Il faut, pour qu'il y ait insuffisance de revenus, que les ressources ordinaires aient dépassé les dépenses ordinaires d'une somme au moins égale à celle qui a été affectée à la dépense du pavage de la rue. Cette insuffisance doit être constatée non pas seulement au cours de l'exercice pendant lequel les travaux ont été effectués, mais aussi pendant quelques exercices consécutifs. Sans quoi, le droit des riverains serait livré à l'arbitraire des administrations municipales, celles qui voudraient favoriser les propriétaires de telle rue ou grever ceux de telle autre, pourraient toujours s'arranger pour échelonner les travaux de telle sorte que d'autres opérations onéreuses fussent réservées à l'année où tels riverains devront contribuer aux travaux de pavage. Peu de municipalités seraient capables d'agir ainsi, c'est certain, mais beaucoup en seraient soupçonnées. Dans son esprit, la loi n'exige pas l'insuffisance de revenus d'un exercice

budgetaire pour interdire à une ville d'invoquer l'usage : il faut une *moyenne* de recettes ordinaires dépassant une moyenne de dépenses ordinaires et la dépassant d'une somme égale à la *moyenne* du produit de la taxe de pavage (conclusions du Commissaire du Gouvernement, C. E. 31 Août 1863 où pour la première fois détaxe a été prononcée par suite de la suffisance de revenus d'une ville, le Mans. D. 1864. 3. 9).

La comparaison entre les dépenses ordinaires et les ressources ordinaires ne peut être déduite d'aucune disposition légale.

La loi du 5 Avril 1884, dans son chapitre III, art. 132 à 144, en traitant du budget communal le divise bien en budget ordinaire et budget extraordinaire, mais, dans les recettes et dépenses de ces deux budgets, il y a chevauchement évident. Par exemple, on lit : « art. 135, les dépenses du budget ordinaire comprenant les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale ». Or, nous avons vu que le Conseil d'Etat refuse le caractère de dépenses ordinaires aux indemnités de fonctions allouées annuellement dans certaines villes aux conseillers municipaux, quant à la balance des dépenses et recettes ordinaires pour l'application des obligations du pavage.

Autre exemple : l'art. 133 n° 5 de la loi municipale de 1884, range parmi les recettes ordinaires le produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires, et l'art. 134 n° 7 comprend parmi les recettes extraordinaires les taxes et surtaxes de ces mêmes octrois affectées à des dépenses extraordinaires ou à des remboursements d'emprunt. Or, l'amortissement des emprunts doit être assuré par les revenus ordinaires, par conséquent, cette recette qualifiée ici extraordinaire doit être comprise dans le contingent des revenus ordinaires.

En outre, telle dépense, comme celle entraînée par la réfection de la rue principale, aura un caractère extraordinaire pour une petite commune et nécessitera la création d'une ressource spéciale ; tandis que dans une grande ville, le budget doit comprendre chaque année des sommes importantes pour ces travaux de voirie, qui sont pour elle des dépenses ordinaires.

Aussi, cette division administrative artificielle de dépenses et recettes ordinaires et extraordinaires entraîne une certaine fiction à laquelle le Conseil d'Etat ne se tient pas.

Il opère une ventilation des comptes budgétaires de la commune, dans chaque espèce particulière qui lui est soumise. (C. E. 31 Août 1863. D. 1864. 3. 9 ; 12 Février 1867 ; 28 Janvier 1876. D. 1876. 3. 55, S. 1878. 2. 32).

Sans procéder à cette opération, il reconnaît quelquefois l'insuffisance de revenus du fait qu'une ville a dû recourir pour assurer le paiement des dépenses ordinaires, à des ressources extraordinaires, telles que le second décime perçu à titre temporaire sur l'octroi (C. E. 25 Juin 1875. D. 1876. 3. 5 ; S. 1877. 2. 190 ; 26 Novembre 1875) ; l'emprunt (C. E. 25 Juin 1875 ; 26 Novembre 1875) ; l'imposition à des centimes supplémentaires (C. E. 23 Mars 1900) ; une surtaxe d'octroi (C. E. 23 Mars 1900. D. 1901. 5. 471 ; S. 1902. 3. 68).

En dehors des recettes et dépenses ordinaires mentionnées parmi celles énumérées dans les articles 30 et 31 de la loi du 18 Juillet 1837 pour Paris, les articles 133, 135, 136 de la loi du 5 Avril 1884 pour les autres communes de France, il convient, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, lorsqu'il s'agit d'apprécier l'insuffisance des revenus ordinaires pour justifier l'application des anciens usages concernant le pavage,

de comprendre, dans les dépenses ordinaires : les dépenses extraordinaires obligatoires (C. E. 11 Août 1869. D. 1870. 3. 71) ; le Service des emprunts, etc ;

de ne pas comprendre dans les recettes ordinaires : les recettes autorisées en cas d'insuffisance de revenus ordinaires ou celles qui ont un objet spécial (C. E. 21 Décembre 1877. D. 1878. 3. 34) par exemple : les centimes spéciaux pour chemins vicinaux (C. E. 6 Août 1886) ; les centimes spéciaux pour l'instruction publique (C. E. 6 Août 1886. D. 1887. 3. 113, S. 1888. 3. 30) ; Subventions de l'Etat pour dépenses de police (C. E. 6 Août 1886), etc.

En se basant sur ces données, le Conseil d'Etat a jugé qu'il y a eu, entre autres :

Insuffisance de revenus à :

PARIS, en 1848, (C. E. 23 Février 1854),
en 1850, (C. E. 9 Mars 1853),
en 1851, (C. E. 17 Avril 1856),
en 1861, (C. E. 26 Novembre 1875),
en 1865-1866-1867, (C. E. 25 Juin 1875),
en 1869 à 1872, (C. E. 28 Janvier 1876),
en 1875, (C. E. 27 Avril 1883),
en 1897, (C. E. 13 Mai 1903) ;
MARSEILLE en 1879, (C. E. 6 Août 1886), etc.

Suffisance de revenus à :

LE MANS, de 1851 à 1855, (C. E. 8 Août 1865),
de 1853 à 1857, (C. E. 31 Août 1863) ;
NIMES, de 1862 à 1864, (C. E. 12 Février 1867).
NANTES, en 1864, (C. E. 28 Avril 1869).
TROYES, de 1872 à 1874, (C. E. 21 Décembre 1877).
ROUBAIX, de 1880 à 1882, (C. E. 23 Mars 1888), etc., etc.

Remarque. — Le mode d'appréciation de l'insuffisance de revenus qui permet d'invoquer les usages relatifs au pavage est spécial à cette fin.

Il ne saurait être argué de l'insuffisance constatée au sujet de l'application d'une autre loi.

Ainsi, pour l'année 1866, il a été reconnu que la Ville de Paris avait un revenu ordinaire suffisant ne lui permettant pas de faire appel à l'imposition spéciale, dont la création était autorisée par la loi du 15 Mars 1850, art. 46, afin de pourvoir aux dépenses de l'instruction publique, en cas d'insuffisance de revenus ordinaires (C. E. 11 Août 1869. D. 1870. 3. 71). Tandis que pour cette même année 1866, il y avait insuffisance de revenus ordinaires permettant la taxation des riverains en matière de pavage (C. E. 25 Juin 1875). Cette anomalie apparente s'explique par le manque de définition légale et la différence de point de vue auquel il convient de se placer pour juger de

l'ordre des recettes et dépenses, suivant les diverses lois qui s'y réfèrent.

2. — *Administration de la preuve de l'insuffisance des revenus.* — Tandis que pour l'existence de l'usage, la preuve incombait à la Commune qui l'invoque, au contraire, c'est au requérant à démontrer l'insuffisance des revenus.

C'est assez logique : l'ancien usage est le titre de perception sur lequel se base la commune pour exiger la contribution ; or, c'est celui qui réclame l'exécution d'une obligation qui doit la prouver. (C. C. art. 1315).

Au contraire, le seul fait de réclamer la taxe de pavage implique la constatation par la commune du déficit de ses revenus ordinaires, la preuve contraire incombe à l'adversaire. Il lui est facile de l'administrer : elle résulte de l'examen des budgets et comptes qui restent déposés à la mairie et même dans les communes dont les revenus sont supérieurs à 100.000 francs, ils sont publiés (L. 5 Avril 1884, art. 160), les contribuables peuvent en prendre connaissance et en tirer telles conclusions qu'ils jugent opportunes.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est dans ce sens. Considérant « que les requérants ne justifient pas que les revenus ordinaires sont suffisants pour le paiement des dépenses qu'ils sont destinés à couvrir au cours de l'exercice, dans ces circonstances : Rejet. » (C. E. 29 Décembre 1870, 25 Juin 1875, 21 Mai 1886, 14 Novembre 1891, 13 Mai 1903. Voir aussi, C. E. 28 Décembre 1853, 21 Juillet 1870, 9 Mars 1888, 26 Mars 1892, etc., etc.).

Il convient donc de procéder à une revision complète et approfondie des pièces de comptabilité de la Ville.

Si dans ses conclusions, une partie produit quelques documents duquel résulte, d'après lui, un excédent ou une insuffisance de revenus ordinaires, le Conseil d'Etat rend la décision à leur sujet seulement, mais à défaut de référence à l'ensemble du budget, les tribunaux administratifs n'y suppléent pas d'of-

fice, s'il y a complète insuffisance d'éléments d'instruction fournis, à cet égard, par le requérant.

Enfin, le contribuable peut en tout état de cause même en appel, se prévaloir de la suffisance des ressources de la Ville, c'est là un moyen nouveau à l'appui de sa demande en décharge et non une demande nouvelle (C. E. 2 Mars 1877).

3. — *Contestations.* — Mais s'il s'élève une contestation au sujet de la situation budgétaire de la Commune, par qui sera-t-elle tranchée ?

Sera-ce par l'autorité qui règle le budget (Préfet ou Conseil d'Etat, au nom du Président de la République) ou par les tribunaux administratifs au titre contentieux ?

La même controverse que celle soulevée pour la reconnaissance de l'usage, se présente ici. (V. p. 40).

Jusqu'en 1856, le Conseil d'Etat considérait, conformément aux principes généraux du contentieux de l'interprétation des actes administratifs, que la question était entièrement du ressort de l'administration puisqu'il s'agit d'apprécier la situation financière d'une ville, ce qui rentre dans les pouvoirs de l'autorité qui règle le budget communal (C. E. 24 Juillet 1845 ; 9 Mars 1853 ; dans ce sens Davenne, *Voirie Urbaine*, p. 185 des Cilleuls, N° 195, p. 432.)

Le 17 Avril 1856, le Conseil, après examen d'un budget auquel il a procédé lui-même, fait connaître son interprétation personnelle. (S. 1857. 2. 152).

Là encore, comme pour la constatation des usages (V. p. 38), le contribuable est en droit de soutenir que la ville est dans une situation telle qu'elle ne puisse invoquer la coutume. Il ne s'agit pas de juger de la légalité de la taxe réclamée, mais de savoir si les conditions exigées pour qu'elle soit imposable, sont bien toutes réunies. C'est du Contentieux administratif en matière de contributions directes (Dans ce sens : Féraud-Giraud, t. IV, p. 371 ; Blanche, *Dictionnaire d'Administration* V^{is}. Commune et Voirie. — C. E. 17 Avril 1856 ; 28 Avril 1869 ;

25 Juin 1875, 13 Mai 1903 ; etc., etc., jurisprudence constante).

Mais, le contrôle des juridictions administratives porte simplement sur l'examen des articles du budget, sans juger de l'opportunité des recettes ou des dépenses qui y figurent. S'il en était autrement, l'administration active passerait alors entièrement aux mains de ces tribunaux.

Enfin, comme pour la reconnaissance des usages et pour les mêmes motifs, le droit d'interprétation de l'insuffisance des ressources appartient exceptionnellement au Conseil de Préfecture, lorsqu'il est juge du fond. Il est incompétent s'il est saisi sur renvoi de l'autorité judiciaire pour examen d'une question préjudicielle, par exemple, à l'occasion d'une poursuite dirigée contre des propriétaires qui n'ont pas obtempéré à un arrêté leur prescrivant de remplir leurs obligations suivant l'usage. (C. E. 22 Août 1868 ; 6 Août 1886). Dans cette hypothèse, c'est l'autorité administrative qui règle le budget à qui incombe le soin de l'expliquer.

§ 4. — **Utilité des Travaux pour la circulation générale**

Par une jurisprudence constante, le Conseil d'Etat, n'admet la possibilité d'invoquer les usages qu'autant que le pavage est nécessité par les besoins de la circulation publique, et dans les limites où celle-ci le justifie.

C'est en se basant sur ce seul principe que la surface assujettie à l'obligation doit être fixée.

Sa détermination fait l'objet du Chapitre II, § 4. (V. p. 103).

Rien dans l'ancienne coutume, ni dans les lois subséquentes, ne justifie la restriction ainsi introduite par le Conseil d'Etat, de son propre chef.

Cependant la coutume est beaucoup plus générale.

Le motif qui a fait naître et maintenir l'usage sous l'ancien régime fut une raison de salubrité. Le pavage, en effet, était

et est encore le seul moyen efficace pour doter une rue d'un revêtement adéquat aux nécessités urbaines d'écoulement des eaux pluviales et ménagères, rejetées sur les voies publiques par les propriétés riveraines.

Dès l'origine, en 1185, Philippe Auguste avait prescrit le pavage des rues de Paris, à la suite du passage de « charettes qui esmurent et touillierent si la boue et l'ordure ». Le 1^{er} Mars 1388, Charles VI ordonne le pavage et son entretien par les habitants pour lutter contre « l'infection et punaisie desdits boës, fiens et autres ordures ». Pendant l'épidémie qui ravage Paris en 1533, l'ordonnance du 13 Septembre commandait de faire « paver et refaire le pavé rompu » pour « obvier au danger de peste ». Mêmes prescriptions en Novembre 1539, 22 Novembre 1563, 21 Novembre 1577, etc.

Par de nombreux arrêts, le pavage est ordonné d'office, aux frais des riverains pour assurer l'écoulement régulier des eaux. Nous citerons : Arrêt du Conseil du Roi, 8 Juin 1706, Rue de Richelieu ; 15 Mai 1717, Rue de Turenne ; 19 Janvier 1740, Rue Verte ; etc., etc.

Le pavage des rues (ou tout autre revêtement imperméable équivalent, bien entendu) facilite le nettoyage, diminue la boue et la poussière, c'est un moyen sûr et efficace d'assurer la propreté dans les centres de population. Le pavage est donc à ce point de vue une mesure de police, incombant normalement au riverain.

Son opportunité est par suite une appréciation de pur fait, appartenant souverainement à l'administration communale (Frémy, *Traité de Législation*, t. I, p. 5 à 7 ; Feraud-Giraud, *Traité de Grande Voirie*, p. 199, N° 700, etc.)

Il convient donc de regretter que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, écartent complètement cette justification de la coutume, pour s'en tenir aux besoins de la circulation générale, où l'assise de l'obligation est certainement moins solide et soulève de ce fait une résistance plus active des contribuables.

Chapitre II

MODE D'APPLICATION DES ANCIENS USAGES

Quand sont réunies les conditions permettant à une ville de profiter de ses anciens usages, pour imposer aux riverains les charges relatives au pavage, il faut connaître dans quelles formes elle va les invoquer et aussi qu'elles sont les limites de ses droits. C'est ce que nous allons aborder dans ce présent chapitre.

Cette survivance de l'ancien droit coutumier constitue une exception dans la législation fiscale actuelle.

A ce double titre, tous les textes que nous aurons à examiner, doivent l'être « *strictissimæ sensu* ».

Et pour les analogies il ne faudra pas oublier l'adage : « *Exceptio est strictissimæ interpretationis* ».

L'étendue des obligations exigibles des riverains doivent être rigoureusement circonscrites, dans chaque cas, aux charges imposées par les usages locaux, aussi bien pour le premier établissement, que pour la restauration, la réfection, ou l'entretien ultérieur du pavage des voies urbaines.

§ 1. — **Revêtements libératoires de l'obligation du pavage**

La première question qui se pose est de savoir quels sont les travaux libérant des charges d'usage ?

En ce qui concerne l'entretien, quand il incombe au riverain, le pavé doit-être tenu « ni plus haut, ni plus bas » que celui du voisin.

Mais quand il s'agit du premier établissement, surtout quand l'usage, comme à Paris, ne comporte que ce travail, à quelles conditions doivent alors répondre le revêtement obligatoire ?

Nous avons vu que d'après les anciens règlements en vigueur, dans la Ville de Paris, notamment les lettres patentes du 30 Décembre 1785 (art. 24) « Le premier pavé des rues devait être fait aux dépens des particuliers propriétaires des terrains et maisons qui bordent ces voies ».

C'est celui là seul qui est impossible.

Mais il faut pavage, et c'est une question de fait, souvent délicate, de savoir s'il convient de donner cette qualification à un revêtement plus ou moins rudimentaire existant sur une voie urbaine.

Si dans une localité les travaux sont donnés par bail à un entrepreneur, le cahier des charges, clauses et conditions générales approuvé par l'autorité compétente, indique les divers matériaux et leur mode d'emploi devant constituer les revêtements qui y sont admis.

C'est à notre sens, sauf usage contraire dûment établi, les revêtements répondant aux conditions imposées au moment de son établissement qui libérera le riverain de toute obligation ultérieure. (V. p. 260 à 267).

Mais, en général, il n'est pas possible de se référer à de semblables documents, il faut s'en rapporter à l'usage s'il peut être établi. Sur ce point on peut souvent trouver quelques indications dans les statuts de communauté de paveurs, s'il en existait alors dans la localité, sans quoi, il faut interroger la jurisprudence qui fournit quelquefois, certaines analogies qui seront à observer.

1. — *Réception à l'entretien.* — En principe quel que soit le revêtement, pavage, empierrement, bitume, etc., il faut pour qu'il exonère définitivement le riverain, qu'il soit « reçu à l'entretien », par la Ville, ce qui comporte une exécution suivant les règles de voirie,

Toute malfaçon ou défectuosité entraînerait une réfection à plus bref délai, et des frais d'entretien plus onéreux, que ceux qui doivent normalement incomber à la Municipalité. Aussi ces travaux doivent être poursuivis après l'approbation et sous la surveillance de l'Administration. Ses agents doivent fixer l'implantation des ouvrages, réceptionner les matériaux à utiliser, suivre leur mise en œuvre, et enfin prononcer la réception définitive après les délais de garantie.

Sans ces conditions, si la faculté d'exécuter les travaux était laissée sans contrôle, aux riverains, il leur serait trop facile d'en éluder les charges, en faisant établir un pavage défectueux, d'une construction vicieuse, ne présentant aucune garantie de durée.

Tant que la réception n'est pas prononcée, les travaux sont considérés comme d'intérêt privé et par conséquent l'ouvrage établi peut subsister à l'abri d'une permission de voirie, mais à titre de tolérance, aux risques et périls du riverain constructeur, et sous la réserve qu'il ne compromettra en rien la sûreté de la circulation (C. E. 29 Janvier 1839. D. 1840. 3. 3)

Dans cette espèce, le Conseil d'Etat s'est montré, très justement strict ; le pavage contesté, exécuté en dehors de la surveillance de l'Administration, avait cependant été construit en même temps qu'un autre travail semblable était poursuivi régulièrement dans une voie adjacente.

Par contre, si un Conseil Municipal s'est engagé, sans autre stipulation, à entretenir en entier la viabilité d'une rue au moment où elle a été livrée à la commune, le remboursement des dépenses effectuées ultérieurement pour la confection de son premier pavage, ne peut plus être réclamé aux riverains, même lorsqu'en vertu d'anciens usages, ce travail leur incombe de droit. (C. E. 27 Mai 1887. D. 1888. 3. 97). Le revêtement, tel qu'il existait alors, doit être considéré comme admis contractuellement à l'entretien de la Ville, il est libératoire pour les bordiers,

2. — *Pavage*. — Le seul pavage pouvant être reçu à l'entretien et partant le seul réglementaire, c'est le pavage d'échantillon, c'est-à-dire constitué par des pavés neufs régulièrement taillés sur toutes leurs faces.

Aussi loin que l'on remonte dans la coutume cette condition est toujours imposée.

Afin que le pavé d'échantillon fût seul employé par les paveurs, déjà les lettres patentes de Février 1415 portant règlement pour la juridiction du Prévot des Marchands et des Echevins de la Ville de Paris, stipulaient que le « Maître visiteur des Pavemens » devait recevoir à leur arrivée à Paris, tous les pavés introduits dans la Ville, avant qu'ils fussent mis en vente, afin d'éviter les fraudes commises « par deffaulte de bonne visitacion » et que « c'est une marchandise où pou de gens se congnoissent » (Ordonnances des Rois de France de la Troisième race — *Collection de Laurière*, p. 309).

C'était une garantie donnée aux propriétaires tenus de faire exécuter eux-mêmes les travaux par un ouvrier de leur choix.

Le règlement municipal sur le pavé de Paris du 6 Décembre 1571 (Archives Nationales, H. 2065².) porte : « que le pavé soit du calibre de l'ordonnance, ce que ceux de Messieurs de la Ville qui sont commis sur la police de l'eau puissent rebouter celui qui n'est pas du qualibre de sept à huit poulces. Deffences de le mettre en œuvre ».

L'arrêt du roi du 26 Mars 1639, prescrit pour le premier pavage, auquel sont tenus les propriétaires des maisons bâties sur l'un et l'autre côté des rues, « l'emploi du pavé d'échantillon de 8 à 9 poulces avec bon sable ».

Dans le bail du 27 Juin 1760, l'entrepreneur du pavé de Paris ne devrait, utiliser tant pour le pavage neuf que pour l'entretien, relevés à bout et raccordements que du pavé neuf, et de l'échantillon fixé par son marché.

De même, les lettres patentes du 30 Décembre 1785 portant bail du Pavé de Paris, imposent à l'entrepreneur adjudicataire la « mise en pavé neuf d'échantillon » des voies qui, n'étant

point encore pavées, pourraient l'être dans le courant du bail, aux dépens des propriétaires riverains (art. 24).

Et cette obligation s'est maintenue dans la suite ; le cahier des charges de l'adjudication passée pendant la période révolutionnaire, en l'an X, est spécialement explicite : « Les travaux du pavé de Paris... à la charge des propriétaires sont (art. 60, § 2^e) : le premier pavage d'échantillon, que les propriétaires font exécuter à leurs frais dans les rues nouvellement formées, ou dans celles restant à leur compte, à défaut de ce premier pavage ».

Mais comme le rapporte Dupain (*Pavé de Paris*, p. 176), il y eut des dérogations, par exemple, les riverains de la rue Plumet, dont le Premier Président du Parlement de Paris, obtenaient par un arrêt du Conseil du 10 Septembre 1748, sous prétexte d'une faible circulation dans cette voie, la faculté d'utiliser des pavés de rebut « sans tirer à conséquence » dit l'arrêt.

Cette exception démontre et confirme que le pavé d'échantillon était, en droit commun, le seul admis pour constituer le premier pavage dont la Ville devait prendre l'entretien.

Le Conseil d'État sanctionna cette obligation, il refusa de reconnaître aux riverains la possibilité de juger si un pavage obligatoire pouvait être fait autrement qu'en tels pavés. Il débouta un requérant qui prétendait qu'il suffisait d'utiliser des pavés refendus (C. E. 29 Décembre 1859).

Aussi aucune difficulté ne saurait être soulevée quant à l'emploi exclusif du pavé calibré pour l'établissement d'un pavé neuf.

Il n'en est plus de même, quand il s'agit de savoir si un revêtement existant devant un immeuble est libératoire ou non, c'est une question de fait, dont le doute doit profiter au débiteur.

Les principes sur lequel le Conseil d'Etat base toute sa jurisprudence, sur ce point, sont ceux-ci :

1^o Les riverains doivent un premier pavage et rien d'autre :

2° Le seul premier pavage exigible est celui exécuté conformément aux usages du lieu au moment de sa confection.

Il en résulte que, par exemple, dans l'ancien Paris, le pavage d'échantillon reçu à l'entretien est seul libératoire, au contraire dans la zone annexée en 1860, ont ce caractère, les pavages exécutés antérieurement à l'annexion, conformément aux usages de l'ancienne commune sur le territoire de laquelle il est établi. Nous reviendrons sur cette question au sujet de la situation créée à la Ville de Paris, du fait de l'annexion des communes suburbaines pour l'extension de la Ville jusqu'aux Fortifications (p. 252 à 267).

3. — *Empierrement*. — L'empierrement est un procédé de construction employé surtout pour l'établissement des chemins.

Lorsque le choix et la mise en œuvre des matériaux sont assez soignés, on désigne communément, mais improprement, ce revêtement sous le nom de « Macadam ». Ce mode de confection de la chaussée ne répond nullement aux besoins urbains que le pavage est appelé à satisfaire.

L'empierrement n'est pas imperméable, il permet au sous-sol d'être souillé par les infiltrations d'eaux superficielles impures, donne de la boue en temps de pluie, de la poussière en temps sec ; en outre, il n'offre pas dans une agglomération aucune des garanties de solidité et de durée, assurées par un pavage : les ornières s'y creusent rapidement.

Ensuite, tous les chemins et rues des hameaux mêmes sont plus ou moins bien empierrés. Des tuileaux, ensuite des pierres plus ou moins dures, sont jetés, d'abord dans les frayés, puis sur toute la largeur de la voie. A la longue, il s'y forme un mauvais empierrement sans consistance, pour celui-là l'infériorité se présente dans toute son ampleur. Des fondrières y existent souvent, c'est un danger pour la circulation autant que pour la santé publique. Les eaux ménagères jetées sur la rue viennent s'y accumuler et y constituent de véritables foyers d'infection. Nous rappellerons que, justement dans le but

de limiter ces causes d'insalubrité, Philippe-Auguste décida le premier le pavage des rues de Paris.

C'est cet état de choses que le pavage doit modifier, le résultat obtenu par son emploi est certain.

Dans un ancien arrêté, cependant, le Conseil d'État a jugé en sens contraire ; il estima que les travaux exécutés par ordre de l'Administration Municipale devaient être considérés comme équivalents à des travaux de pavage (C. E. 23 Juin 1846, Ville du Mans. S. 1846. 2. 603).

Mais il ne maintint pas cette jurisprudence contraire au but d'hygiène poursuivi par les anciens usages, et au texte des anciens règlements. Aussi, sauf tradition contraire, dûment établie, il rejette la prétention d'une commune de recouvrer sur les riverains les frais de premier établissement de travaux d'empierrement. (Dans ce sens, C. E. 25 Juin 1868, Fontenay-aux-Roses). De même il a refusé à la Ville de Bordeaux de poursuivre le recouvrement d'un empierrement ne satisfaisant pas aux anciens usages en vigueur comportant un premier revêtement en pavés d'échantillon. (C. E. 2 Décembre 1881, 25 Novembre 1893. D. 1894. 5. 444).

Si, au contraire, l'ancien usage, ou autres dispositions légales, considèrent l'empierrement équivalent à un pavage, il convient de s'y conformer.

C'est ainsi qu'à Paris le décret-loi du 26 Mars 1852 prononce une assimilation complète. Son article 8 est ainsi libellé : « Les propriétaires riverains des voies publiques empierrées supporteront les frais de premier établissement des travaux, d'après les règles qui existent à l'égard des propriétaires riverains des rues pavées ».

Mais la voie empierrée faisant l'objet de cette disposition, est celle comportant une viabilité définitive, par empierrement, au sens technique donné à ce mot.

A cette époque, l'empierrement, « le Macadam », était considéré comme revêtement de luxe, à ce point que les chaussées pavées des Grands Boulevards et du Faubourg Saint-Antoine

furent ainsi converties. Nous n'avons pas ici à examiner le résultat négatif obtenu par la suite. Quoiqu'il en soit, c'est sous l'influence de ces idées, alors en cours, que cette assimilation fut prononcée.

Mais il ne faut pas confondre l'empierrement envisagé par ce décret avec celui résultant du répandage de cailloux sur un chemin de terre pour faciliter le passage de quelques voitures.

Une grosse difficulté résulte de l'emploi de ce procédé d'entretien sommaire. Par incorporations successives de « pierres », la chaussée s'améliorera constamment, à un moment donné, au bout de longues années, elle sera pourvue d'un mauvais « empierrement ». Évidemment, il ne sera pas libérateur, cependant il y aura « empierrement ».

Est-ce que ce revêtement, notoirement insuffisant, ainsi constitué, va priver la Ville de faire recette sur les riverains des frais de mise en état de viabilité définitive, lorsque la Municipalité jugera qu'un convertissement s'impose. Cette participation doit venir en contingent, pour le paiement des dépenses de l'opération, et si la commune ne pouvait compter sur cette subvention légale, certaines mesures de voirie, intéressant à la fois les habitants de la localité, en général, et les riverains, en particulier, pourraient être ajournées indéfiniment. Ce ne serait ni équitable, ni rationnel.

La jurisprudence est dans ce sens. Bien qu'il existât un empierrement qui avait été constitué, comme nous venons de l'exposer, le requérant n'ayant pas prouvé l'existence antérieure au pavage recouvert d'un revêtement réglementaire, sa demande a été rejetée. (C. P. Seine, 15 Mars 1905, Ville de Paris : Portion annexée de la Commune de Charonne).

Il faut donc pour que l'empierrement soit libérateur, dans les localités où l'usage en admet l'assimilation au pavage, qu'il soit bien reconnu équivalent à ce dernier.

Il convient ici de signaler la source de contestations, qui peut résulter pour une ville de l'application sur sa demande des dis-

positions du décret-loi du 26 Mars 1852. Si le décret spécial pris dans la forme du règlement d'administration publique en exécution de l'art. 9 du décret du 26 Mars 1852, ne stipule pas qu'il y aura dérogation à l'art. 8 précédent, la commune se verra refuser la possibilité de demander ensuite la participation des riverains d'une voie empierrée, dans les frais de confection d'un pavage, conforme à la coutume préexistante.

4. — *Revêtements non libératoires*

Pavage. — Mais à quels signes reconnaîtra-t-on qu'on se trouve en présence d'un revêtement digne du nom de pavage ou de trottoir? C'est une question de fait, dont l'appréciation dépend également des coutumes. Il n'est pas toujours aisé de définir avec précision la portée d'un usage, et si l'administration et les particuliers s'en réclament de différents, de dire celui dont il convient de faire application. Aussi pour guider le jugement à faire dans les différents cas, il faut procéder par espèces. Voici la décision intervenue en diverses occurrences :

Dans l'ancien Paris, si le revêtement ne répond pas aux conditions réglementaires, le travail fait par le riverain est considéré comme inexistant.

C'est ainsi que, pour un pavage en pavé de rebut, le Bureau de la Ville a fait savoir par avis du 30 Mars 1781, « qu'il ne serait pas équitable que l'Administration se chargeât de son entretien ». Il demanda qu'il fût arraché et détruit, et le propriétaire tenu de s'adresser à l'Administration du Pavé de Paris pour qu'il fût fait à ses dépens, un pavé neuf de forme et qualité prescrites par le bail du Pavé de Paris.

Au début du siècle dernier, le Conseil de Préfecture de la Seine a jugé excessif de contraindre un propriétaire à remplacer par des pavés d'échantillon ceux de rebut utilisés pour revêtir un revers ; mais, sous la condition toutefois que ce pavage ne cessât pas d'être entretenu en bon état par le propriétaire. (Conseil de Préfecture Seine, 17 Novembre 1813). C'était

tolérer de le laisser subsister, mais il n'en devenait pas pour cela libératoire, puisqu'il n'était pas reçu à l'entretien de la Ville.

De même les revers d'une chaussée, constitués par une banquette en terre avec bordure en grès, ne sont pas considérés comme affranchissant des riverains de l'obligation de supporter les frais d'un premier pavage régulier. (C. E. 26 Décembre 1884, 9 Avril 1886, 11 Juin 1886, 7 Mars 1890, 5 Février 1902, 26 Mars 1904. 24 Janvier 1906, etc., etc.). (V. p. 261).

Si un passage pavé a été établi pour la traversée des voitures en face des portes-cochères, il n'y a pas toujours là encore pavage libératoire. La surface ainsi revêtue peut être considérée, en certains cas, comme n'ayant jamais été pavée au sens des anciens usages. (C. E. 14 Novembre 1891) (V. T. II, Ch. I, § 2, 1°, p. 289).

Le Conseil d'État, par application de la coutume, a refusé le caractère de premier pavage à un revers pavé construit avec des matériaux de rebut, et qui n'avaient jamais été reçus à l'entretien. (C. E. 24 Juillet 1907).

Le fait, par un propriétaire, de réparer avec l'autorisation du Préfet, un revers garni de pavés de rebut, démontre qu'il n'y a pas eu réception à l'entretien par la Ville, et ce revêtement ne saurait être regardé comme ayant un caractère de premier pavage. L'Administration est alors fondée, le cas échéant, de demander l'application des anciens usages. (C. E. 22 Décembre 1899, Paris, ancien).

Pour la zone annexée, le Conseil d'État n'applique plus la même jurisprudence. (V. T. I, Ch. III, § 2. 7°, p. 267).

Empierrement (V. p. 76).

§ 2. — **Déclaration d'exécution d'office des travaux au compte des riverains**

1. — *Initiative des travaux à entreprendre.* — Nous avons vu que, sous l'ancien régime, les riverains étaient tenus, à

Paris, de faire procéder eux-mêmes au premier pavage auquel ils étaient astreints. En général, l'initiative de l'exécution leur appartenait.

Dans les rues déjà ouvertes, le Conseil du Roi ne déclarait le nouveau pavé obligatoire qu'autant qu'il était sollicité par un certain nombre de propriétaires intéressés. D'après Perrot (*Dictionnaire de Voirie*), cet arrêté du Conseil avait pour but de contraindre ceux qui n'avaient pas consenti à cet établissement, de contribuer à la dépense, mais surtout d'obtenir que le pavé fût pris à l'entretien du Roi. L'autorisation était ordinairement accordée lorsque la majeure partie des riverains, les deux tiers, ou les trois quarts, en présentait la demande, en se soumettant solidairement au paiement de la totalité des ouvrages, sauf recours contre les autres propriétaires. Mais, cette condition de réunir une majorité, pouvait entraîner de gros inconvénients. Par exemple, dans la rue Notre-Dame-des-Champs, les Chartreux étaient riverains de tout un côté de la voie, et refusaient de participer aux frais de premier pavage.

L'Inspecteur des Travaux de Paris, par application d'un principe admis, émit un avis en faveur de l'ajournement, mais Trudaine, alors Intendant des Ponts et Chaussées, par lettre du 5 Août 1769, ne partagea pas cette manière de voir. « La règle de n'ordonner le pavé, écrivait-il, que lorsque les trois quarts des propriétaires le demandent, n'est fondé que sur un ancien usage, il n'y a pas de loi précise à ce sujet, et comme, dans le cas présent, si l'on observait rigoureusement cet usage, les Chartreux seraient maîtres d'empêcher le pavé d'une rue qui est utile aux autres propriétaires et au public, je crois que l'on peut très bien s'en écarter, et je ne vois pas beaucoup de difficulté à faire expédier l'arrêt ».

Et, un arrêt du Conseil du Roi du 24 Août 1769, ordonna l'exécution des travaux aux frais de tous les riverains.

Mais si un intérêt personnel de quelque propriétaire était surtout en jeu, comme pour la rue de Chartres, (Parc Monceau) dont le duc d'Orléans demandait le pavage bien que sa

propriété ne représentât que le tiers des façades des immeubles assujettis, l'opération était autorisée, mais aux seuls frais du principal intéressé. (Arrêt du 2 Août 1788).

Dans tous les cas, il résulte des lettres patentes du 30 Décembre 1785 (art. 24) que les travaux n'étaient commencés qu'après que six ou au moins quatre des particuliers riverains des plus solvables, avaient pris l'engagement solidaire, au nom de tous les autres contribuables, de payer à l'entrepreneur la totalité de ses ouvrages, sauf recours contre les autres propriétaires.

Après la Révolution, vers 1825, l'Administration préfectorale de Paris, demandait avant d'ordonner le pavage l'adhésion de tous les riverains, ou bien que trois ou quatre d'entre eux s'engageassent solidairement au paiement de toute la dépense, n'accordant aucune garantie pour le recouvrement contre les récalcitrants.

Vers 1840, si la majorité acceptait, la minorité était contrainte de participer pour sa part dans la dépense, par l'arrêté pris en Conseil de Préfecture. (Au point de vue juridique, nous ne voyons pas du tout ce que venait faire, en l'occurrence, un tel arrêté). Si la majorité refusait, le travail n'était pas exécuté.

Un pareil système ne pouvait être toléré. C'était laisser au bon plaisir des administrés, le soin de décider si une opération de voirie d'un intérêt général serait ou non réalisée.

Or d'après la législation actuelle, il appartient à l'autorité municipale seule de juger et d'apprécier la nécessité d'un pavage ainsi que son mode d'exécution. Il s'agit à la fois de la sûreté, de la commodité de la circulation, et d'une mesure d'hygiène, dont l'initiative et la réalisation appartiennent sans conteste à l'administration communale.

Le Conseil d'Etat a consacré ce droit par ordonnances des 15 Avril 1843, 18 Août 1849.

Si la municipalité estime, avec usage conforme, bien entendu, que l'établissement du premier pavage doit être exécuté

par le riverain lui-même, sous la surveillance de l'Administration communale, le Maire peut inviter l'assujetti à y pourvoir par arrêté, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient de la loi du 5 Avril 1884, art. 97.

Si au contraire, elle décide que l'opération doit être poursuivie d'office par ses propres moyens, pour en recouvrer le montant comme cotisation municipale. (L. 25 Juin 1841, art. 28), c'est au Conseil Municipal qu'il appartient de statuer sur son opportunité.

A Paris, encore régi par la loi du 18 Juillet 1837, c'est au Préfet de la Seine en sa qualité de représentant de la Ville de Paris, qu'il appartient de saisir le Conseil Municipal. La délibération prise à ce sujet deviendra exécutoire après avoir été approuvée par lui, en tant que Préfet de la Seine. (Art. 17, L. 18 Juillet 1837).

2. -- *Délibération du Conseil municipal. -- Choix du revêtement*

Même en cas d'existence d'usages bien établis, le Conseil Municipal n'est pas obligé d'imputer les frais de pavage aux riverains. C'est une simple faculté, qui lui est offerte, pour faciliter l'entreprise de travaux toujours utiles dans une agglomération. Il peut décider que tout ou partie de la dépense sera imputée sur les revenus ordinaires ou extraordinaires de la Commune. Il peut soit voter, soit demander la création de ressources spéciales pour la réalisation d'une opération qui en vaudrait la peine.

Le choix des matériaux à utiliser appartient en propre au Conseil Municipal qui déterminera pour chaque voie urbaine le mode de revêtement à adopter.

Ce n'est pas parce que les riverains seront obligés de participer à la dépense suivant la coutume locale, qu'il est tenu de limiter son choix, pour la confection des voies publiques, aux matériaux utilisés au XVIII^e siècle, époque depuis laquelle les usages locaux ont cessé d'évoluer.

Si l'intérêt public le justifie, le bitume, le granit, le bois,

l'asphalte, ou tout autre produit naturel ou artificiel, peut être prévu au lieu et place du pavé de grès, seul employé avant la Révolution.

Le fait d'invoquer les anciens usages ne comporte évidemment pas, que les progrès réalisés dans l'art de la viabilité des rues doivent être méconnus. Seulement, dans le cas d'utilisation de matériaux supérieurs ou perfectionnés, les villes peuvent, tout en faisant appel à l'ancienne coutume, choisir ces matériaux dont elles entendent se servir, à condition toutefois, de ne pas réclamer une somme supérieure, à celle dont les propriétaires seraient tenus, si le travail ne constituait qu'un simple pavage conforme à l'usage. (C. E. 25 Avril 1891 ; 22 Décembre 1899). (V. p. 193).

Cette délibération peut comprendre le tarif de recouvrement des travaux (V. p. 199), s'il n'en a pas été donné antérieurement, et même elle peut comporter, la répartition des frais de pavage, entre les assujettis s'il est possible de l'établir. (V. T. I. Ch. II. § 8. II. 2°. p. 199).

Elle ne sera exécutoire qu'après approbation préfectorale, (art. 140 de la loi du 5 Avril 1884 ; Avis du 25 Mars 1807).

3. — *Enquête.* — En principe, les entreprises de travaux publics sont précédées d'une enquête au cours de laquelle les habitants peuvent faire toutes déclarations au sujet de l'utilité des ouvrages projetés.

En ce qui concerne les travaux d'intérêt purement communal, la procédure de l'enquête est déterminée par l'ordonnance royale du 23 Août 1835.

La loi du 7 Juin 1845, relative à la construction des trottoirs a exigé qu'une opération exécutée d'après ses dispositions soit précédée d'une enquête de commodo et incommodo. (V. T. II. Ch. II. § 3. 1°, p. 313). En est-il de même lorsque le pavage est exigé en vertu des anciens usages et règlements?

D'après la coutume, aucune recherche n'était ordonnée pour connaître l'avis de la population sur l'opportunité du

pavement d'une rue. Quelquefois, le Roi ordonnait que l'avis du Bureau de la Ville fut pris, soit avant de rendre ses lettres-patentes, soit avant l'enregistrement de celles-ci au Parlement. Mais, il ne paraît pas qu'il y eût véritablement enquête.

Depuis l'adhésion du Conseil Municipal est obligatoire pour décider des travaux, sa délibération emporte *ipso facto* l'approbation du projet en ce qui concerne la Commune, et aucune disposition de loi ne prescrit que ces travaux de pavage soient soumis à la formalité préalable de l'enquête. (C. E. 18 Août 1849 ; 29 Mai 1911).

A Paris, cependant, pour éviter, autant que faire se pouvait toute difficulté ultérieure de la part des riverains, le Préfet de la Seine crut utile de prendre un arrêté, le 7 Août 1852, pour soumettre à l'enquête les projets de mise en état de viabilité définitive de zones, qui au moment d'un relevé à bout d'une voie publique, n'étaient pas encore reçues à l'entretien de la Ville.

Mais cette enquête n'a rien de commun avec celle prescrite par l'ordonnance de 1835, puisque seuls les propriétaires intéressés y sont appelés pour faire connaître leurs dires et observations sur les devis et détails estimatifs des travaux seulement, mais nullement sur l'utilité de l'opération, dont l'appréciation appartient à l'autorité municipale seule.

Il s'agit là d'une mesure d'instruction ne répondant pas à une disposition légale, aussi elle n'est pas obligatoire. En pratique, elle est jugée superflue et elle devient sans aucune raison d'être, si le montant de la taxe à la charge de chaque intéressé a été porté à sa connaissance et le projet tenu à sa disposition pour communication sur place dans les bureaux des Ingénieurs de la Ville de Paris. L'Administration estime que les certificats de notification constatant l'accomplissement de ces formalités remplacent avantageusement l'enquête.

Au cours de celle-ci, en effet, les intéressés sont appelés à connaître du projet. Par publication aux mairies ce leur

échappe ordinairement, tandis que par notification individuelle, ils sont plus sûrement touchés.

Mais si l'enquête est ouverte, elle doit être régulière, (C. E. 22 Décembre 1899) et répondre aux prescriptions légales de l'ordonnance du 23 Août 1835.

Dans tous les cas, ces formalités ne sont pas substantielles, et leur inobservation n'entraînerait pas, de *plano*, décharge des frais contestés en considération d'un prétendu vice de forme résultant de leur inaccomplissement.

Cependant, si en droit strict, l'enquête ou la notification des taxes, sont superfétatoires, en pratique, elles ont l'avantage d'arrêter de nombreuses réclamations, soit au cours des travaux, soit au sujet du recouvrement ; elles s'imposent aux agents de l'administration qui ont l'ordre d'y procéder, mais les contribuables ne sauraient en tirer argument pour discuter d'une taxe régulièrement établie par ailleurs.

4. — *Approbation Préfectorale.* — C'est au Préfet qu'appartient d'autoriser un pavage dont la dépense sera à la charge des propriétaires. (Avis-Décret du 25 Mars 1807 ; C. E. 16 Décembre 1852).

Il doit s'assurer que toutes les conditions requises pour légitimer l'obligation du pavage sont bien réunies, en particulier l'insuffisance des revenus ordinaires de la commune. Il dispose dans ses appréciations d'un pouvoir discrétionnaire.

L'autorité municipale ne saurait intervenir utilement, car les arrêtés pris par elle à cet effet ne sont pas obligatoires. (C. C. Ch. Cr. 17 Mars 1838. D. 1838. 1. 189).

A Paris, l'application des anciens usages est soumis au droit commun, et bien que les voies de la Capitale soient classées de Grande voirie, l'intervention d'un décret d'utilité publique n'est nullement nécessaire comme pour l'application de la loi de 1845, un arrêté préfectoral est suffisant. (C. E. 22 Décembre 1899).

Si un préfet refusait son approbation, ou s'il ne faisait pas

connaître sa décision dans le délai d'un mois, à partir de la date du récépissé du dépôt de sa délibération, le Conseil municipal peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur. (Art. 69, Loi du 5 Avril 1884). Celui-ci détient à son tour un pouvoir absolu pour maintenir ou annuler la décision de son subordonné.

Toutefois, ni l'une ni l'autre de ces autorités, ne peuvent modifier la résolution municipale qui leur est soumise ; c'est le droit commun en matière de délibérations soumises à l'approbation.

D'autre part l'arrêté approbatif des travaux n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir. Les contribuables ont, en effet, la possibilité de discuter la validité de cet acte, en introduisant, en temps utile, une demande en remise ou en décharge (C. E. 18 Novembre 1881 ; V. p. 315).

§ 3. — Répartition des Travaux

Lorsqu'une voie doit être pavée, il faut tenir compte des nombreux desiderata auxquels elle doit répondre. D'abord, une question dominant toutes les autres, intéressant à la fois la circulation, la salubrité et la conservation de la voie : c'est de savoir comment s'écouleront les eaux constituées des eaux publiques (eau de pluie tombant naturellement sur les voies publiques, eaux de lavage et d'arrosage de ces voies, etc.), mais encore et surtout, des eaux privées (eaux pluviales et ménagères), provenant des propriétés riveraines.

Pour la facilité de l'exploitation, les pentes à donner, en profil en long comme en profil en travers, doivent être maintenues entre certaines limites, variant suivant la nature de la circulation, la configuration générale du pays, etc...

Dans le même but, les riverains sont tenus, au moment de construire et d'établir leurs seuils de portes d'entrée, de prendre obligatoirement « le nivellement » de la rue.

Pour obtenir ces pentes et assurer le raccordement indispensable avec les autres voies publiques, des terrassements, déblais ou remblais, devront être effectués, des ouvrages d'art, escaliers, murs de soutènement, etc., pourront être construits d'après la disposition des lieux, des égouts, des gargouilles seront peut-être nécessaires ou ordonnés, pour l'écoulement des eaux, etc.

Ensuite, un revêtement sera à établir, le Conseil Municipal aura choisi parmi tous les matériaux dont on peut faire usage pour constituer un pavage : pierre, grès, granit, porphyre, bois, asphalte, bitume, carreaux de pierres artificielles, etc., etc., empierrement dans les villes où il est considéré comme équivalent au pavage.

La voie urbaine, c'est une rue de desserte entre les habitants, mais c'est aussi la grand'place, le boulevard ou l'avenue principale ; des considérations d'esthétique vont conduire, pour l'embellissement de la ville, à donner de grandes dimensions à certaines artères, à les planter, à y réserver des contre-allées pour la promenade, à installer des édicules sur les trottoirs.

Pour permettre l'accès aux ouvrages souterrains, des regards, des kiosques, des cheminées d'aération sont à ménager, etc.

1. — *Travaux recouvrables et non recouvrables.* — Le riverain doit l'établissement de la viabilité au droit de son immeuble, dont le premier pavage, mais pour les autres ouvrages, dans quelles limites d'étendue et de dépense lui seront-ils imputés ? C'est la question que nous allons aborder.

A. — *Ancienne coutume.* — Sous l'ancien régime, le Roi, de son autorité discrétionnaire, pouvait dicter sous quelles conditions s'effectuerait un travail d'utilité publique. Cette faculté illimitée en droit, était, en fait, circonscrite dans d'étroites limites, d'après une coutume constamment appliquée.

Les lettres patentes ordonnant le « retrait » pour cause d'utilité publique n'omettaient pas d'indiquer la compensation à

allouer aux propriétaires qui avaient à livrer une portion de leurs immeubles pour la réalisation du projet. Cette indemnité était ordinairement fixée, à dire d'experts, à défaut de transaction amiable. Dans les opérations de voirie, chacune des parties désignait l'homme de l'art chargé de ses intérêts, à défaut d'entente entre ceux-ci, pour les départager un troisième expert était nommé, soit par le Bureau de la Ville, soit par le Bureau des Finances.

Mais il est constant que la plus-value acquise par les propriétés contiguës, du fait des travaux de voirie, entrait largement en compte dans la compensation à attribuer.

En principe, une opération n'était décidée qu'autant qu'elle était créditée par les recettes à en provenir ou justifiée par les avantages apportés aux habitants voisins. Il s'ensuivait que ces derniers avaient à parfaire le déficit, s'il y en avait un.

Aussi tous les travaux préparatoires ou consécutifs de la confection du premier pavage étaient considérés comme l'accessoire de celui-ci et comme tel mis à la charge des riverains.

Il semble même résulter de la multitude des lettres patentes délivrées au sujet de l'ouverture de voies, que la cession gratuite des terrains vagues et les frais d'exécution du premier pavage constituaient, en quelque sorte, un forfait de la plus-value résultant de l'ouverture ou de la mise en état de viabilité d'une voie urbaine.

Une indemnité était allouée éventuellement dans le cas d'emprise sur une propriété bâtie, dans des parcs, etc.

Les propriétaires touchés ou intéressés par l'opération constituaient ce que nous appelons aujourd'hui « un syndicat forcé ». Ils avaient à se répartir entre eux la totalité des frais de l'opération y compris les indemnités en nature (échanges de terrains) ou en argent, dont ils devaient se tenir compte pour égaliser entre eux la charge imposée, en raison du profit qui devait en résulter pour chacun.

A titre d'exemple : Ici les propriétaires sont « tenus, chacun en droit-soi, abandonner au public l'espace nécessaire auxdites

rues, dresser, paver suivant les alignements et pentes qui leur en seront donnés ».

Un propriétaire avait sa maison et son jardin à peu près complètement compris dans les alignements arrêtés, il devra être « remboursé de la portion qui sera prise pour ladite rue, par les propriétaires des maisons et héritages voisins en droit soy, eu égard à l'avantage qu'ils tirent de devenir face sur ladite rue ». (Lettres patentes de Mars 1721 ordonnant le prolongement de la rue de Bourgogne).

Pour une autre portion de cette même rue de Bourgogne également ouverte d'autorité « pour l'utilité et la commodité publiques », les propriétaires « des places sur lesquelles passera ladite nouvelle rue seront indemnisés par lesdits Prévost des Marchands et Eschevins de la Ville, de la valeur du terrain qui leur sera pris. » (Lettres patentes du 1^{er} Mai 1725).

La différence de traitement pouvait s'expliquer ici, par le fait que la rue, dans la première portion s'étendait parmi des marais (terrains livrés à culture maraîchère), tandis que l'autre traversait des jardins dépendant d'hôtels du faubourg Saint-Germain.

Mêmes dispositions pour les rues Astorg et Roquépine (alors rue Verte) dont l'ouverture est décidée par l'autorité royale pour faciliter l'accès des mousquetaires à leur champ de manœuvres, aux Champs-Élysées. « Lesdites rues étant établies aux frais des différents propriétaires de terrains sur lesquels elles sont ouvertes, et le pavé d'icelles fait pour la première fois à leurs dépens. » (Lettres patentes du 24 Juillet 1778).

Si l'un des riverains subit un dommage du fait de l'établissement du nouveau pavé, par exemple l'enfouissement du seuil de la porte d'entrée de sa maison, il est passé outre à sa résistance, mais il a recours contre les autres riverains pour l'indemnité qui peut lui être due. (Arrêté du Corps Municipal, 5 Vendémiaire an II, relatif à la rue des Grésillons, aujourd'hui rue de Laborde).

S'agissait-il de supprimer des marais, et le cloaque où se

déversaient les eaux de la rue de Richelieu? Afin d'établir dans de bonnes conditions la plateforme de la chaussée devant porter le pavé projeté, un égout découvert était à construire pour assainir le sol, il entraînait un mouvement de terres, déblais et remblais, assez important. Le Roi décida « que la place vague ou le trou dans lequel les eaux de ladite rue de Richelieu s'écoulent et croupissent sera vendu par lesdits Prévost des Marchands et Eschevins....., le surplus de la dépense sera payé par les propriétaires des maisons de ladite rue de Richelieu et les rues adjacentes, dont les eaux doivent prendre leur écoulement par ladite conduite à découvert... à proportion de l'avantage que chacun en recevra. » (Arrêt du Conseil d'État du Roi du 18 Octobre 1704).

Toutefois, pour atténuer, dans une certaine mesure, la différence de poids de la charge ainsi imposée, tantôt les propriétaires étaient exempts des frais de mutation, résultant des échanges, ventes, etc., nécessités par l'entente intervenue entre eux ou la décision d'expertise, tantôt la Ville de Paris devait fournir un terrain, ici, c'était le Roi qui prenait à sa charge le pavé, etc.

Dans les rues anciennes, à élargir par rescindement ou redressement, mêmes obligations et même répartition.

Le principe était toujours net, la totalité des frais de l'opération, y compris les travaux de premier pavage, incombait aux riverains.

Quand il s'agissait de voies nouvelles ouvertes ou modifiées sur la demande des intéressés, ces conditions pouvaient être rigoureusement exigées : l'autorisation sollicitée leur était subordonnée, mais elles devenaient ainsi contractuelles.

B. — *Règles actuelles.* — Ces dispositions ne sont plus admises aujourd'hui. Lorsqu'il y a livraison de terrain à la voie publique, il y a expropriation pour cause d'utilité publique et nul ne peut être privé de sa propriété sans une juste et préalable indemnité. (Déclaration des Droits de l'Homme et du

Citoyen, Août 1789, Art. 17, Code Civil, art. 545). Mais toujours est-il que les exemples précédents démontrent l'étendue à peu près illimitée en droit des obligations du riverain quant à l'établissement de la viabilité au droit-soi.

Si, d'après la législation actuelle, les cessions de terrains et les dommages résultant de l'exécution de l'opération incombent à l'ensemble des habitants, aucune disposition réglementaire ne détermine parmi les divers ouvrages à réaliser pour établir la voie publique, ceux qui resteront au compte de la Municipalité et ceux qui constitueront la charge de voirie à laquelle sont tenus les propriétaires riverains.

Cette répartition a été faite par une longue jurisprudence au cours du siècle dernier.

Le Conseil d'État estime, en évoquant l'équité, que l'obligation des riverains ne peut s'étendre au delà des deux limites résultant des principes suivants :

1° Les riverains ne doivent qu'un premier pavage réglementaire (Coutume de Paris) ;

2° La surface assujettie sera, dans chaque espèce particulière, celle répondant aux nécessités de la circulation.

Nous allons maintenant examiner ce que ces deux règles comportent en application. Mais auparavant nous allons classer les ouvrages que l'on rencontre sur les voies publiques.

c. — *Classification des ouvrages.* — Au point de vue très spécial qui nous occupe, tous les ouvrages qui se rapportent à la constitution d'une rue urbaine peuvent se grouper en trois catégories :

1° Les ouvrages préparatoires, comprenant les terrassements, déblais, remblais, l'aménagement des pentes ; les ouvrages destinés à l'écoulement des eaux, qui proviendront de la voie, ponceaux, égouts ; les raccordements avec les pavages déjà existants, etc... ;

2° Le revêtement de la voie destinée à assurer la circulation en voiture et à pied : chaussées et trottoirs (y compris passages

pavés pour la traversée de ceux-ci. (V. p. 288).

3° Les ouvrages accessoires et d'ornementation. Ceux-ci se répartissent en deux classes :

a) Ceux répondant à une utilité publique comme : bouches d'eau, bouches d'égouts, trappes d'accès aux ouvrages souterrains, murs de soutènement, escaliers, kiosques, édicules de diverses natures, plantations, grilles d'arbres, etc...

b) Ceux établis pour l'usage exclusif de l'immeuble riverain, seuils des portes et de boutiques, bornes, chasse-roues, gargouilles, passages de luxe dits « circulaires » sur les trottoirs permettant aux voitures légères de circuler sur les trottoirs et contre-allées pour approcher et stationner le long des portes d'entrée des immeubles, etc., etc. (V. T. II, Ch. I^{er}, § 2, p. 290).

Utilité de cette classification. — Elle présente un triple intérêt :

1° Au point de vue de l'établissement du décompte de la partie des frais de l'opération à recouvrer sur les intéressés. (V. T. I, Ch. II, § 8, p. 187. s.).

Les ouvrages de la première catégorie ne sont pas recouvrables.

Ceux de la seconde sont recouvrables, sans que le prix exigé soit supérieur à celui relatif à un pavage en pierre conforme à l'usage. (Sauf pour les passages pavés).

Pour ceux de la troisième catégorie, première classe : le riverain doit un premier revêtement si l'emplacement de l'ouvrage est compris dans la surface assujettie. Sa valeur est immédiatement exigible et fixée d'après le prix moyen ressortissant pour la portion de voie publique effectivement mise en état de viabilité. Les riverains, de ce fait, sont entièrement libérés. Il en résulte que les raccordements qui seront exécutés en cas de suppression éventuelle de l'ouvrage seront à payer par la ville.

Ceux de la troisième catégorie, seconde classe, sont entièrement à la charge du propriétaire. Ils sont établis à titre de

tolérance bénévole sur la voie publique ; l'entretien et les raccordements en cas de suppression seront également imputés aux riverains bénéficiaires de la tolérance.

2° Relativement au mode de recouvrement de la dépense. (V. T. I, Ch. II, § 9, p. 210 s.). Les frais correspondants aux ouvrages de la seconde catégorie et de la troisième catégorie, 1^{re} classe, sont recouvrés suivant le mode de recouvrement des contributions directes. (Loi du 25 Juin 1841, art. 28, L. du 5 Avril 1884, art. 140).

Ceux correspondants aux ouvrages de la troisième catégorie, 2^e classe, le sont comme recettes municipales pour lesquelles un mode spécial de recouvrement n'est pas prescrit. (Art. 154 de la L. du 5 Avril 1884).

3° En cas d'accident par défaut d'entretien : Pour le premier groupe, la ville répond de ses travaux ; pour les ouvrages tolérés aux risques et périls du riverain, c'est à lui qu'incombe la responsabilité.

2. — Travaux recouvrables

A. — *Le Premier Pavage.* — Le seul ouvrage d'utilité publique recouvrable sur le riverain, c'est le premier pavage réglementaire en pavés d'échantillon dont nous avons donné la description page 71. Ce travail est, sans contredit, absolument indispensable pour permettre la circulation dans la rue. Aussi, d'après la coutume de Paris, est seul obligatoire le premier revêtement en pavé de pierre, tel qu'il était pratiqué anciennement.

Est compris dans les frais de premier pavage, les déblais correspondant au volume occupé par le pavé proprement dit et par la forme de sable constituant la fondation.

Mais, bien entendu, il faut que ce pavage soit bien assis et ne présente aucune malfaçon ; l'Administration en en prenant l'entretien à ses frais, ne doit avoir dans la suite qu'à assumer les réparations qui résulteront d'un usage normal de la rue.

Une difficulté se présente immédiatement : à qui devra être imputé le premier relevé à bout ?

B. — *Le premier relevé à bout exécuté dans un bref délai.*

— Quels que soient les soins pris au moment de la construction, il y a toujours des inégalités de tassement dans les fondations qui se manifestent rapidement après l'ouverture de la voie à la circulation. En général, il suffit de faire quelques repiquages de faible surface, mais quelquefois il faut réfectionner le pavage dans toute son étendue, c'est ce que l'on désigne sous le nom de *relevé à bout* (d'un bout à l'autre bout) de la chaussée. Il en résulte une dépense assez élevée, devait-on la comprendre comme dépense d'entretien, c'est-à-dire au compte de la Ville, ou du premier établissement, c'est-à-dire au compte des riverains ?

Dupain rapporte (*Pavé de Paris*, p. 179) que cette imposition du premier relevé à bout trouve son origine dans les lettres patentes du 20 Mai 1774 relatives à la rue de la Halle-aux-Veaux. Il ajoute que les riverains étaient toujours restés étrangers à cette dépense jusqu'alors.

La contestation s'est élevée aussi bien pour les travaux faits d'après les anciens usages que pour ceux résultant des permissions d'ouverture de rues ; dans les deux cas, le premier pavé seul est aux dépens des riverains.

Dans les autorisations ultérieures, cette garantie semble avoir été constamment réclamée. Rues de Babylone, de Monsieur (Lettres patentes du 7 Novembre 1778). Cependant, pour certaines voies, rues d'Anjou, Saint-Honoré (Lettres patentes du 19 Octobre 1788) ; Bondy (1^{er} Février 1786) ; Fer-à-Moulin (6 Décembre 1788, etc.), l'arrêt d'autorisation y porte dérogation formelle « accordée par grâce spéciale », a-t-il soin de spécifier.

Exiger le premier relevé à bout, c'est demander la garantie d'une bonne exécution des fondations, qu'une surveillance même active des services municipaux de voirie ne saurait suppléer. Quels que soient les soins pris pour assurer l'assise du

pavage, il faut qu'il « fasse ses tassements » suivant l'expression technique.

La question a été posée au Conseil de Préfecture. Le requérant avait obtenu l'autorisation de l'ouverture de la rue Napoléon (aujourd'hui rue de la Paix), avec obligation de premier pavage et de premier relevé à bout. Il ne méconnaissait pas la nécessité de réparer quelques flaches, mais il considérait un relevé à bout comme inopportun. Cette charge ne saurait lui être imposée, disait-il, parce que, d'une part, le pavage était achevé depuis plus de deux ans, et que, d'autre part, les déformations constatées étaient dues à l'usage normal de la voie et non à une défectuosité du travail.

Le Conseil de Préfecture écarta ces prétentions en considérant « qu'une rue nouvellement pavée est assujettie au premier relevé à bout, avant qu'elle ne passe à la charge du Pavé de Paris, et que cette jurisprudence constante en matière de premier pavage est établie par différents arrêts du Conseil, notamment celui du 1^{er} Septembre 1788 ».

Cet arrêté fut déféré au Conseil d'État. Entre temps, la Ville de Paris fit poser une conduite d'eau d'Ourcq sous la chaussée. Le Conseil d'État jugea alors que les riverains ne devaient pas être dispensés des frais du premier relevé à bout des trottoirs et des bas-côtés de la rue jusqu'aux caniveaux latéraux, seule la partie correspondante à l'aqueduc devait être refaite aux frais de la Ville. (C. E. 18 Mars 1813. S. 1838. 1. 370).

Cet arrêt, cité par tous les auteurs, ne paraît pas décisif puisque dans l'autorisation de l'ouverture de la voie, le premier relevé à bout était indiqué comme devant être exécuté par le bénéficiaire.

Une commission de trois Inspecteurs Généraux des Ponts émit l'avis suivant sur cette question :

1^o Pour les rues ouvertes jusqu'à ce jour et pour lesquelles il a été rendu des arrêts du Conseil du Roi, ou, en général, des actes souverains, on ne peut imposer aux propriétaires riverains d'autres charges que celles exprimées dans ces décisions :

2° Dans toutes les concessions à venir, il est juste et conforme aux principes qui doivent régir cette matière, d'insérer une clause qui mette spécialement le premier relevé à bout à la charge des riverains lorsque le pavé sera établi sur un remblai.

Cet avis a été adopté le 6 Août 1816 par le Directeur Général des Ponts et Chaussées.

Quelques auteurs : MM. Garnier, p. 350 ; Rousset, p. 277 ; Isambert, t. III, p. 199 ; Husson, p. 867, contestent cette obligation.

Perrot (*Dictionnaire de la Voirie*, p. 316 et 317), dit que le premier pavage ne suffit pas, il se tasse naturellement, c'est le motif pour lequel il n'est mis à l'entretien du Roy qu'après un « remanié à bout » général.

Nous partageons l'avis de Perrot. Au moment de passer à l'entretien de la Ville, le pavage livré doit être en bon état d'usage. Les repiquages, le relevé à bout même incombent au riverain comme conséquence immédiate de l'opération primitive.

Cette obligation est plus apparente que réelle. Ces réparations du pavage sont inhérentes au travail, et ne sont importantes que si la chaussée est établie sur remblai quelque peu élevé. Leur valeur est comprise généralement dans les prix de premier établissement. On lit dans le marché pour le pavement des rues de Paris au compte de la Ville de Paris et des particuliers passé par le Bureau de la Ville, le 17 Juillet 1589 : Le paveur « sera tenu d'entretenir ledit pavement en bon et suffisant état, le temps de deux années entières à commencer du jour où il aura été parfait, receu et thoisé et à la fin desdites deux années, le rendra en bon et suffisant état. »

Dans le bail d'entretienement du pavé de la Ville faisant l'objet de l'Arrêt du Conseil d'État du Roi du 30 Décembre 1785 auquel se réfère constamment le Conseil d'État comme base de la coutume de Paris, l'art. 21 — Réception des ouvrages — stipule que les ouvrages neufs faits par l'adjudicataire seront thoisés et remis au mois de Mai suivant l'année de l'exé-

cution. Jusqu'à cette époque, il doit l'entretien des rues qu'il aura pavées au compte des particuliers (art. 24).

Le Cahier des Charges actuellement en vigueur (adjudication du 1^{er} Juillet 1913), porte « (art. 110 : — Pendant le délai de garantie (un an après la réception provisoire), l'Entrepreneur devra maintenir à ses frais et en bon état de viabilité et d'entretien les ouvrages qu'il aura exécutés. L'entretien comprendra la réfection ou le rechargement des fondations écrasées, brisées ou dénivelées, le rétablissement à leur niveau primitif des parties de pavage ayant subi des tassements ou des soulèvements.

» Si le remblai a plus de 0,50 de hauteur, une plus-value spéciale est inscrite à ce sujet au bordereau des prix, moyennant l'application de laquelle l'entrepreneur sera tenu d'effectuer sans délai, et autant de fois qu'il sera nécessaire, toutes réparations utiles. »

Ainsi voilà l'origine de cette obligation résultant de la coutume et du délai de deux ans pendant lesquelles elle subsiste.

Si un propriétaire a pu faire exécuter, malgré la surveillance administrative à laquelle il doit être soumis, un premier pavage non conforme aux règles de l'art, le temps ne tardera pas à montrer les malfaçons. Il est de toute justice qu'il soit tenu aux réparations en résultant pendant un délai de deux ans et du relevé à bout de cette échéance, s'il est devenu nécessaire.

c. — *Dégradations exceptionnelles.* — Il ne faut pas confondre les réfections ordinaires, consécutives aux travaux de premier établissement, avec celles qui résultent d'un usage exceptionnel de la voie nouvellement pavée, comme la desserte d'un chantier important de travaux publics d'une exploitation industrielle assimilable à celles donnant droit à réclamer une subvention pour l'entretien des chemins vicinaux, etc. Il en est de même, si la situation a été aggravée par l'ouverture de tranchées dans le pavage neuf. Ce sont là des dommages causés

par l'exécution de travaux publics, ou privés, la remise en état des chaussées incombe à leurs auteurs responsables.

Ces causes d'aggravation des frais d'entretien peuvent également être invoquées, dans les villes où la coutume met les frais d'entretien à la charge du riverain.

C'est ainsi que le fait de poser une conduite d'eau dans une rue nouvellement pavée exonère des frais de relevé à bout dans la partie correspondante à l'aqueduc. (C. E. 18 Mars 1813).

La réparation d'un caniveau pavé, dégradé par les transports de matériaux nécessaires à la construction d'une voie de chemin de fer ne constitue pas un travail d'entretien, mais un second pavage dont le riverain ne saurait être rendu responsable. (C. E. 13 Décembre 1860, Ville de Nantes).

3. — *Travaux non recouvrables.* — Nous avons montré que, d'après la coutume, tous les travaux devaient être, en principe, imputés aux riverains. Cependant, pour limiter la charge leur incombant de ce fait, le Conseil d'État, prenant les anciens textes au sens le plus étroit, a toujours décidé que ces règlements du pavé de Paris imposaient seulement les frais de premier pavage et les opérations strictement nécessaires pour mettre le sol des rues en état de recevoir le pavé ; mais que cette obligation ne saurait être étendue aux autres travaux d'aménagement des terrains où doit être établie la rue et construit le revêtement.

Ne sont à la charge des riverains que les ouvrages indispensables à la circulation.

A. — *Nivellement* : Remblais et Déblais. — De sorte que les travaux préparatoires ne sauraient être compris dans la part incombant aux propriétaires.

« Les taxes doivent être réduites aux frais de pavage proprement dits, à l'exclusion des travaux de nivellement et de terrassement exécutés pour la création de la rue, et de raccordements avec les voies publiques voisines. (C. E. 14 Avril

1853, Ville de Paris.) » Considérant que les travaux auxquels il a été procédé ont été faits « dans un but de nivellement », le Conseil d'État prononce relaxe. (C. E. 24 Février 1866, Ville de Rodez).

B. — *Égouts*. — De même les égouts ne sont pas compris parmi les frais de viabilité recouvrables. (C. E. 6 Août 1878, Ville de Paris).

Par arrêté du 20 Février 1864, le Préfet de la Seine avait cru pouvoir imposer, de sa propre autorité, le remboursement à la Ville de Paris des frais de construction de l'égout aux riverains de la rue militaire. Il y avait là aggravation des charges des propriétaires riverains de cette route, qui n'était justifiée par aucune disposition légale. Cet arrêté, entaché d'excès de pouvoir évident, a été rapporté par arrêté du 28 Mai 1904. (V. T. I, Ch. III, § 2. 4°, p. 256).

C. — *Appareils d'éclairage*. — La Ville ne saurait non plus arguer des anciens usages pour réclamer les frais d'établissement des appareils d'éclairage. (C. E. 6 Août 1878, Ville de Paris).

D. — *Raccordement du pavage neuf avec le pavé déjà existant*. — Un pavage exécuté est libératoire. Pour aucun motif, il ne saurait être question de comprendre un remaniement quelconque dont il serait l'objet, dans les frais à recouvrer sur les riverains à propos d'une autre opération, même pas lorsqu'il s'agit d'assurer le jonctionnement à niveau d'un pavage neuf avec un ancien, plus ou moins déformé. Doivent être exclus de la dépense à la charge des riverains, « les raccordements avec les voies publiques voisines ». (C. E. 14 Avril 1853, Ville de Paris). Cette solution peut être un peu radicale au point de vue juridique pur, a sûrement l'avantage pratique de supprimer une source de discussions au sujet de l'étendue des raccordements nécessaires dans chaque espèce.

4. — Cas mixtes (tenant lieu d'un pavage)

A. — *Revêtement de luxe : Bois, asphalte, etc.* — L'existence de la coutume n'emporte pas contrainte pour une ville de n'employer que du pavé pour constituer le revêtement de ses rues. Une municipalité a toujours la faculté, si elle le désire, de faire construire des chaussées perfectionnées, sur fondation de béton, avec pavés de bois, aires en asphalte, etc., établir des trottoirs, avec bordure en granit, dallage en granit ou en bitume, etc...

Mais, d'autre part, il serait inéquitable que, justement dans les quartiers les plus riches de la localité, où se feront en premier l'application de ces matériaux, qui peuvent comporter alors une dépense supérieure à celle du pavage traditionnel, les riverains fussent dispensés de participer, tout au moins en partie, dans les frais ainsi occasionnés. Ce sont eux les premiers à jouir des avantages procurés par ces travaux dits « somptuaires ».

Toutefois rappelons que s'il s'agit de convertissement d'une voie déjà pavé, le riverain, libéré de toute dette, en saurait être recherché, en invoquant les anciens usages, pour payer une part quelconque de ces dépenses nouvelles.

La question se pose plus spécialement pour une première mise en état de viabilité, soit dans les voies récemment ouvertes, soit pour les portions de terrains livrées à la voie publique provenant d'immeubles rescindés par application de la servitude d'alignement.

Dans ces voies de luxe, devra-t-on recouvrer la valeur du revêtement choisi dont est pourvue la chaussée?

A priori, la réponse affirmative paraît s'imposer. Il s'agit, dans ces quartiers, de terrains de grande valeur où les habitants attachent beaucoup de prix à la réduction du bruit de la rue où n'existe souvent qu'une circulation légère. Il ne faut pas oublier que ces revêtements : bois ou asphalte, ont cette qualité fort appréciée d'être « insonores ». Ce sont les riverains

qui jouissent au premier chef de ces avantages. Voilà au point de vue subjectif.

Maintenant, au point de vue objectif, si l'on considère l'obligation de pavage, comme une contribution imposée à la propriété, dans les frais de viabilité faits pour la desserte de l'héritage, il paraît encore de toute équité, que la charge en résultant, soit, autant que la matière imposable le permettra, vaguement proportionnée à la valeur des propriétés riveraines.

Or, nous ne trouvons pas qu'il y ait une anomalie choquante à faire payer, toutes autres choses égales d'ailleurs, un pavage en bois à raison de 20 à 22 francs le mètre carré (en 1914) dans un quartier où les terrains se vendent 1.000 à 1.500 francs et plus, le mètre carré, et 15 à 18 francs (en 1914) prix approximatif du pavage en pierre dans une rue où ce mètre carré de terrain est payé 150 à 200 francs. Nous donnons ces chiffres comme simples indications, ils n'ont rien d'absolu, ils montrent simplement des ordres de grandeur.

Et puis, les frais d'entretien annuels, à la charge de la communauté, sont beaucoup plus élevés pour ces revêtements que pour le pavage.

On dit bien, ces modes de construction de chaussées ne sont pas indiqués dans les anciens règlements, comme devant être imputés aux habitants : uniquement le pavage en pierre est dû. Oui, et encore ! Il est dit « les rues devront être pavées », mais nulle part, il n'est ajouté : en pierre. C'était alors le seul revêtement de luxe connu et comme tel exécuté aux « dépens du riverain ». Aujourd'hui, d'autres matériaux supérieurs sont utilisés comme *pavé*. Le principe de l'obligation du pavage étant admis, rien, au point de vue juridique, n'empêche que le pavage en bois, ou le pavage en asphalte, soit imposé au riverain, tout comme un pavage en pierre.

Un autre argument a été mis en avant : c'est la crainte d'abus hypothétiques de certaines municipalités qui n'hésiteraient pas à utiliser de ces matériaux dans des rues où leur emploi serait tout à fait injustifié. Mais le rôle du Conseil d'État n'est-il pas

justement d'empêcher ces entraînements, par une jurisprudence sage aussi bien adaptée que possible aux besoins des populations, il a une action absolue.

Cette haute Assemblée ne s'attache pour juger de l'utilité d'un pavage qu'à sa relation avec les besoins de la circulation, mais, cependant, nous l'avons montré, à l'origine, la coutume y voyait sinon uniquement, mais surtout, la poursuite d'un but de salubrité. Or, aujourd'hui, quel est le revêtement qui, à ce point de vue, donne les meilleures garanties, si ce n'est l'aire d'asphalte. Ce matériau est utilisé à Paris, dans les plus petites rues où le soleil ne fait que des apparitions furtives, il y remplace l'ancien pavage, c'est le seul réellement imperméable, il assure à la ruelle d'excellentes conditions de salubrité. Et l'on viendra dire qu'il y a là revêtement de luxe. Non.

Aussi, nous estimons qu'il serait juste d'imposer aux riverains le prix des revêtements dits « de luxe » dans les rues où le Conseil Municipal, dont la délibération doit être approuvée par le Préfet, décide l'emploi de ces pavages exceptionnels, la plupart du temps sur la sollicitation énergique des riverains qui savent qu'ils n'auront qu'à profiter du bien-être qu'ils procurent sans en avoir aucune charge.

Quoi qu'il en soit, nous verrons (Ch. II, § 8. I. 2°, p. 193) que, par sa jurisprudence, le Conseil d'État a limité le maximum de la participation des riverains à la valeur d'un pavage en pierre seul obligatoire.

B. — *Ouvrages d'utilité publique.* — Pour répondre aux innombrables besoins urbains, des ouvrages les plus divers sont établis à la surface du sol, les uns nécessaires à l'exploitation des distributions établies sous terre, les autres ayant un but d'ornementation : distribution d'eau, de gaz, d'air comprimé, d'électricité, accès aux galeries et chambres souterraines, égouts, moyens de communication, cheminées d'aération, travaux de viabilité, escaliers, murs de soutènement, candélabres

pour l'éclairage, plantations, grilles d'arbres, kiosques, édicules divers, etc., etc.

Quelle est l'influence de ces installations sur la détermination de la cote des riverains?

La question est délicate au moins pour certaines d'entre elles, comme les grilles placées au pied des plantations d'arbres pour en protéger les racines, qui sont établies dans un but d'embellissement incontestable.

On objecte que tous ces ouvrages d'utilité publique, loin de favoriser la circulation, constituent toujours une gêne, quelquefois un danger en temps de pluie ou de gelée. Il serait excessif de faire contribuer les riverains qui supportent ces inconvénients, dans une mesure quelconque, aux frais occasionnés par ces contributions.

Ces installations tiennent lieu de revêtement, ou en prennent la place. A leur emplacement aucun travail de viabilité n'est effectué. Si la largeur de la voie ne dépasse pas celle exigée par les besoins de la circulation, la ville doit avoir la faculté de choisir le mode d'aménagement qui répond le mieux aux besoins généraux, compte tenu de l'agrément et de la facilité d'usage qui peuvent être procurés au public. Il ne saurait résulter de là l'exonération pour les riverains de leurs obligations.

Mais si ces derniers ne peuvent prétendre à une réduction, ils ne doivent pas plus subir, de ce fait, un accroissement de leur dette, par suite du prix de ces ouvrages, très supérieur à celui des revêtements qu'ils remplacent.

Aussi les municipalités réclament seulement le montant des dépenses qu'aurait occasionné la mise en état de viabilité du terrain occupé par ces installations diverses. Elles le peuvent, autant que le prix moyen du revêtement ne dépasse pas celui d'un pavage traditionnel.

La jurisprudence est dans ce sens.

Le Conseil de Préfecture de la Seine a rejeté la requête d'un propriétaire qui voulait faire déduire d'une taxe de trottoir,

la surface correspondante à une plaque d'égout. (C. E. 23 Août 1871).

La taxe réclamée représentant la valeur du revêtement en bitume de la superficie totale du trottoir y compris l'emplacement des arbres et des grilles qui en entourent le pied, et n'étant pas supérieure au prix qu'aurait coûté le pavage de cette même superficie, dès lors, quel que soit le mode de revêtement adopté, le requérant n'est pas fondé à se plaindre d'avoir été surtaxé (C. E. 25 Avril 1891. D. 1892. 3. 102 ; V. ci-après § 8, 1^{re} Partie, 2^o, p. 193 et 194).

Ces ouvrages tenant lieu de revêtements libératoires, il est évident, qu'en cas de suppression, les frais de raccordement de viabilité à faire à leur emplacement seraient au compte exclusif de la Ville. (V. p. 93).

§ 4. — Surface assujettie

Aux termes des anciens usages et règlements, les frais de premier pavage sont dus en totalité par les propriétaires riverains.

Ils indiquent bien que la base de répartition sera la longueur de la façade des immeubles sur la rue, mais aucun ne mentionne sur quelle largeur vis-à-vis de l'immeuble le pavage devra être effectué aux frais des particuliers. La largeur des voies est essentiellement variable suivant leur situation, leur importance, l'intensité de la circulation. Cependant, aucune restriction n'est apportée à l'obligation des propriétaires, elle s'étend, en principe, à toute la largeur de la rue, telle qu'elle se présente.

La stricte application de cette règle pourrait entraîner une charge considérable pour certains riverains de grandes avenues ou places.

L'Administration a toujours la faculté de modérer l'imposition, lorsqu'il lui apparaît que celle-ci est hors de proportion

avec l'avantage résultant de l'opération ; il lui appartient même de dire dans quelle proportion cette atténuation doit avoir lieu.

Le Conseil d'Etat, pour déterminer les limites de l'obligation du riverain, se base ici encore sur les besoins de la circulation.

Une voie, une place, a-t-elle un caractère mixte de rue et de promenade ? la répartition de la surface mise en état de viabilité sera ainsi faite : la largeur nécessaire et suffisante pour y assurer la circulation qu'elle aura à desservir sera revêtue à la charge des propriétés riveraines, le surplus correspondant au but d'embellissement, cherché par la municipalité, restera à son compte.

Cette répartition, qui paraît juste au premier abord, présente deux inconvénients :

1^o Celui de ne pas tenir compte dans une certaine mesure de l'avantage direct que possède en propre un terrain d'être en bordure d'une grande voie.

Telle avenue sera souvent disproportionnée avec les besoins de la circulation qui s'y établira et cependant ne sera-ce pas les habitants de cette voie qui profiteront tout d'abord du caractère de promenade qui lui sera ainsi donné : la vue des appartements y portera. Quand donc, à gros frais, la municipalité fera procéder à la confection d'un revêtement sur cette voie, il serait de toute justice que les riverains participassent dans cette dépense dans une proportion plus grande que celle appliquée dans les rues ordinaires.

2^o Ensuite ce principe de répartition est incertain. La détermination de la largeur d'une voie pour les besoins de la circulation est fort élastique. Elle dépend de données trop nombreuses pour être indiquées avec précision. Un seul exemple le fera ressortir : la largeur à donner à une rue dépend évidemment, entre autres, du nombre, mais surtout du genre de véhicules qui l'emprunteront ; ainsi une voiture à bras encombre un passage plus que dix voitures automobiles. D'ail-

leurs le Conseil d'Etat reconnaît lui-même qu'il n'y a pas d'éléments certains pour l'appréciation de cette largeur (C. E. 25 Juin 1875. D. 1876. 3. 342, S. 1877. 2. 190).

Il s'agit au fond de trancher une question de fait pur ; la jurisprudence essaie de la ramener à une question de droit.

THÉORIE DE LA LARGEUR RECOUVRABLE

1 — *Rues et grandes voies.* — La largeur sur laquelle les frais de viabilité peuvent être réclamés est, nous avons dit, celle correspondant aux besoins de la circulation à desservir par la rue considérée.

Comment effectuera-t-on la répartition de la largeur à attribuer à la circulation et de celle revenant à l'embellissement ? La théorie de la largeur normale va y répondre.

Aucune loi n'a déterminé la largeur maxima que pourront atteindre les voies de communication d'une manière générale. Il y a bien quelques règlements qui ont donné une indication à ce sujet ; voici les derniers avant la Révolution. Les lettres patentes du 16 Mai 1765, art. 50, ordonnaient que « les rues actuellement existantes dans Paris et ses faubourgs qui ont moins de trente pieds de large seraient portées à ladite largeur de trente pieds à mesure que les propriétaires des terrains le long d'icelles voudront bâtir ou reconstruire dessus ou simplement les clore en maçonnerie. »

Déclaration du Roi du 10 Avril 1783. « Il ne pourra être formé en la Ville et faubourgs aucune rue nouvelle ayant moins de trente pieds de largeur, les voies existantes devant être successivement portées à cette largeur à mesure de la reconstruction des maisons. »

L'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 25 Nivôse an V (Déc.

1796), divisait toutes les anciennes et nouvelles rues de Paris en cinq classes, la largeur de chacune d'elles étant subordonnée à leur importance sous le rapport du commerce et de la circulation publique.

La hauteur des maisons à édifier en bordure de ces rues était en rapport avec la largeur réglementaire.

Tous ces textes fixaient un minimum, mais non un maximum.

Sous l'ancien régime, lorsque la voie avait une largeur exceptionnelle le pouvoir central participait quelquefois, suivant les espèces, dans les frais de voirie. Ainsi, quand les boulevards du Nord et du Midi (devenus depuis les boulevards intérieurs comprenant les Grands Boulevards et le Boulevard Saint-Germain) furent construits de 1670 à 1767 sur l'emplacement de la fortification élevée, en 1536, pour défendre Paris contre Charles-Quint et son allié le Comte de Nassau, la Ville de Paris décida, au centre, l'établissement d'une chaussée empierrée, pour laquelle elle fournirait les matériaux d'empierrement et payerait la moitié de la dépense, l'autre partie restant imposée aux riverains. Pour contraindre les propriétaires assujettis qui ne voulaient pas adhérer à cette répartition, un arrêt du Conseil du 10 Avril 1772 la rendit obligatoire.

Depuis la Révolution, si aucune difficulté n'était élevée de ce chef pour les voies étroites, il n'en fut pas de même dès que la rue avait seulement une largeur normale.

Tout d'abord, la question s'est posée ainsi, est-ce qu'en fixant une largeur minima pour les rues, l'Administration n'avait pas, par cela même, indiqué la largeur normale indispensable aux besoins de la circulation? L'obligation du pavage devant rester conforme à la coutume existant avant l'an VII, la largeur recouvrable n'est-elle pas celle indiquée par les lettres patentes des 16 Mai 1765 et 10 Avril 1783, rappelées ci-dessus, constituant ce règlement de voirie maintenu par la loi des 19-22 Juillet 1791 ?

Si la confirmation de ces anciens règlements ne pouvait

avoir pour effet d'en modifier la portée, alors, puisque depuis cette loi, la municipalité de Paris a fixé à 10 mètres puis à 12 mètres et récemment à 15 mètres avec pans coupés de 5 mètres, les largeurs normales des nouvelles rues à ouvrir dans Paris, n'était-ce pas une reconnaissance irréfutable des dimensions normales à donner à une rue pour assurer la circulation d'après les nécessités aux diverses époques où ces largeurs ont été arrêtées ? Enfin, n'y a-t-il pas là, dès lors, une règle uniforme, invariable, susceptible de s'appliquer à tous les cas indistinctement, même aux grandes places ?

Si l'obligation de pavage ne devait répondre qu'à la circulation créée par les besoins des propriétés riveraines de la voie, cette fixation de la largeur recouvrable serait fondée, mais, d'après la coutume et la jurisprudence, la servitude s'étend à toute la largeur nécessaire à la circulation sans distinction entre celle correspondant aux besoins généraux (le transit) et celles correspondant aux besoins locaux (de la desserte des immeubles). Le Conseil d'État a reconnu que ces dimensions ne constituaient en aucun cas, un maximum de largeur assujettie (C. E. 26 Novembre 1875).

Le Conseil de Préfecture de la Seine (16 Juin 1870, etc.) avait pensé trouver une solution en cherchant une corrélation avec la hauteur autorisée aux maisons dans la rue. Puisque les règlements de voirie déterminent cette altitude d'après la largeur de la voie, n'était-il pas naturel de faire participer le riverain dans les frais de pavage sur une largeur en raison même de l'avantage qu'il en retirait par la possibilité d'élever à une plus grande hauteur les constructions à édifier le long de la rue ?

Le Conseil d'État a rejeté ce système (arrêt du 25 Juin 1875) parce qu'il devenait en défaut dès que la voie atteignit 20 mètres de largeur. Le décret du 27 Juillet 1857 portant le règlement de voirie sur lequel se basait le Conseil de Préfecture de la Seine, limitait à 20 mètres la servitude *non tollendi* « dans les rues ou boulevards de 20 mètres de largeur et au-

dessus ». Le Conseil de Préfecture, logique envers lui-même, admettait cette largeur de 20 mètres comme maximum des obligations imposables aux propriétaires riverains à l'égard du pavage. Il en déduisait que dans tous les cas la quote-part de chaque propriétaire riverain opposite ne peut excéder la largeur de 10 mètres quelle que soit d'ailleurs la largeur de la voie.

Les dimensions à donner aux voies sont nécessairement fort variables.

L'Administration, au moment de l'élaboration de ses projets doit connaître exactement l'importance de l'aide que lui procurera la redevance à percevoir sur les riverains. Elle désirerait être en possession d'une règle ferme, lui permettant de faire cette détermination, impossible aujourd'hui, puisque la surface recouvrable sera fixée bien après l'achèvement des travaux, par une décision de justice, avec toutes ses incertitudes, au sujet du règlement d'une contestation éventuelle qui pourrait naître.

Or, il y a pour chaque voie, un plan d'alignement, qui constitue « son état civil », peut-on dire.

L'Administration fait connaître les motifs qui ont conduit à proposer la largeur projetée, ces considérations sont soumises à une enquête commodo et incommodo, le Conseil Municipal en délibère, l'alignement est enfin approuvé par décret pour Paris, par le Préfet dans les autres communes. Ce sont des garanties contre l'arbitraire.

Si d'autres considérations que les nécessités de la circulation sont invoquées, la largeur recouvrable doit être réduite en rapport avec celle-ci. Mais, le fait qu'une voie est plantée n'implique pas qu'elle de luxe, s'il a été inutile d'y donner une surlargeur pour pratiquer les plantations.

Si, au contraire, des contre-allées ont été créées pour y recevoir des arbres d'ornementation, évidemment il y a là embellissement certain, donnant un caractère de promenade. Le riverain ne saurait être astreint de participer pour toute la lar-

geur de cette voie, si une viabilité vient à y être pratiquée. D'ailleurs ce cas serait exceptionnel, car ces contre allées sont laissées à l'état naturel, simplement « sablées », pour leur laisser cet aspect esthétique qui serait fort amoindri, si le sol était revêtu d'un pavage ou d'un bitume.

Mais, au contraire, si les besoins de la circulation actuels ou futurs ont seuls été envisagés pour la fixation de la largeur de la voie, il y a là un acte de pure administration qui ne saurait être discuté et transformé par voie contentieuse ; c'est cependant ce qui a lieu.

Le système du Conseil d'Etat diffère, en somme peu, de ce dernier exposé.

En principe, c'est bien la largeur adoptée au plan d'alignement qui est celle sur laquelle porte le recouvrement : « La largeur de la rue du Cardinal Lemoine a été fixée à douze mètres par l'ordonnance royale du 7 Juillet 1824, elle doit servir de base aux obligations des propriétaires riverains, dit l'arrêt du C. E. du 14 Avril 1853 » (Ville de Paris).

Ce fut d'abord au sujet de l'élargissement donné à la rue de Vaugirard, le long du Jardin du Luxembourg, que pour la première fois la question du recouvrement sur la totalité de la chaussée est venue en discussion. Le Conseil d'Etat estimant que des considérations étrangères à celle du trafic étaient intervenues pour donner quinze mètres de largeur à cette rue, il y avait lieu de poursuivre le recouvrement d'après celle adoptée pour l'alignement du reste de son parcours qui avait été fixé par ordonnance royale « en raison des besoins de la circulation et selon les vues d'utilité générale » (C. E. 25 Mars 1850).

C'était une décision introduisant le principe d'exonération pour les parties de voies correspondantes à la surlargeur donnée pour accroître la magnificence du Palais voisin. Plus tard, pour l'Avenue Philippe-Auguste, le Conseil de Préfecture avait limité la largeur recouvrable à 20 mètres, d'après la hauteur susceptible d'être atteinte par les maisons à construire le long de cette voie. Le Conseil d'Etat, en rejetant cette manière de

procéder, maintint quand même cette dimension par le considérant que la largeur exceptionnelle donnée à cette avenue ne l'a pas été seulement dans l'intérêt de la circulation, mais aussi dans un but d'embellissement pour en faire une promenade publique. Dès lors, la Ville ne saurait prétendre de mettre à la charge des riverains des taxes calculées d'après la largeur totale de 30 mètres, et ne justifiant pas que la zone imposable dut dépasser 20 mètres, il fallait s'en tenir à cette largeur (C. E. 25 Juin 1875).

Or, la Ville de Paris n'avait nullement réclamé le recouvrement sur trente mètres, la largeur des contre-allées avait été déduite, de sorte que le recouvrement ne portait que sur 22 mètres. En fait, cette dernière largeur était tout aussi justifiée que la précédente. Il est regrettable que le Conseil d'État ne se fût pas aperçu de la minime importance des intérêts en jeu, pour déclarer dans sa décision que les contre-allées devaient être seules déduites. Il en serait résulté une base sûre évitant bien des incertitudes pour l'avenir.

De nombreuses décisions d'espèces ont été ainsi rendues d'après ce principe inconsistant, en voici quelques-unes :

1^o Voies où le recouvrement n'a pas eu lieu sur toute leur largeur ;

Avenue de Bouvines, 37^m00, deux contre-allées plantées, embellissement, largeur recouvrables : 20 mètres (C. E. 17 Juillet 1874. D. 1876. 3. 4 ; 20 Novembre 1874).

Avenue Daumesnil, largeur 30 mètres, recouvrement sur 20 mètres (C. E. 20 Novembre 1874, D. 1876. 3. 4).

Avenue Reine-Hortense (Avenue Hoche) : Largeur normale 36^m00. Recouvrement poursuivi sur 13^m00, la déduction des contre-allées sablées, avait été effectuée : maintien de la taxe (C. E. 26 Novembre 1875).

Boulevard Ornano : Largeur 30 mètres. Recouvrement sur 20 mètres (C. E. 5 Mai 1876).

Avenue Laumière : 24 mètres. En raison de son double caractère de promenade publique et de voie de communication, une

largeur de 18,00 imposée est la juste mesure (C. E. 6 Janvier 1882, D. 1884, 5. 378, S. 1883. 3. 54).

Avenue de la République : 30 mètres. La largeur de 20 mètres évaluée comme nécessaire pour les besoins de la circulation par le Conseil de Préfecture a été justement appréciée (C. E. 7 Décembre 1904, S. 1906, 3. 153).

2° Voies où il n'y a pas eu réduction de largeur :

Boulevard Haussmann. — Largeur d'après les plans d'alignement : 30 mètres. Le Conseil de Préfecture avait limité la taxation sur 20 mètres se basant suivant son système, alors adopté par lui, sur la hauteur pouvant être atteinte par les maisons riveraines. Le Conseil d'Etat admet le recouvrement sur la largeur totale de 30 mètres, n'étant pas démontré que la Ville de Paris ait agi dans un but autre que celui de la circulation publique (C. E. 2 Mars 1877, D. 1877. 3. 49 ; 17 Janvier 1879).

Boulevard Pereire. — Moindre largeur : 17^m30. En donnant cette dimension, la Ville de Paris n'a agi que dans l'intérêt de la circulation (C. E. 7 Mars 1890, D. 1891. 3. 90).

Boulevard de la Tour-Maubourg. — Moindre largeur, 26^m00. — Le requérant ne justifiant pas que la Ville ait agi pour la fixation de cette largeur dans un autre but que celui de la circulation : Recouvrement sur la largeur totale (C. E. 12 Mai 1876, D. 1876. 3. 81, S. 1878. 2. 219).

2. — *Répartition de la largeur imposable entre les diverses parties de la voie.* — En principe, la surface recouvrable s'étend depuis le pied des propriétés, d'un côté à l'autre de la rue.

Mais, lorsque la totalité de la largeur de la voie n'est pas imposable, quelles seront les parties de la viabilité qui seront décomptées pour constituer la masse à la charge des riverains ?

Les tribunaux administratifs n'ont jamais solutionné cette question.

Il est naturel, si l'on retranche une portion de la largeur de la rue, dans le compte des riverains, que ce soit d'abord les

contre-allées ou les plateaux plantés qui contribuent à lui donner le caractère de promenade publique.

En cas d'insuffisance, évidemment les revêtements de la chaussée entière, y compris les bordures accotant le pavage, devront d'abord être recouvertes, c'est, sans contredit, la partie essentielle pour assurer toute circulation.

Ensuite le complément de la largeur imposable fixée soit administrativement, soit judiciairement, sera constitué par une bande de trottoir, d'une largeur appropriée, contiguë à l'immeuble.

3. — *Régime des voies avec contre-allées.* — En principe, le pavage est dû sur toute la largeur de la voie. Mais cette imposition pouvait entraîner à des frais considérables, aussi, d'une part, l'administration, de sa propre initiative, a réduit dans de larges mesures la largeur pour laquelle elle réclamait une contribution, la juridiction administrative, d'autre part a limité, comme il a été exposé p. 107, cette largeur à celle nécessitée par les besoins de la circulation.

Nous avons dit combien cette détermination par une question de fait donnée *a posteriori*, a de graves inconvénients. Nous allons dire maintenant quelles avaient été les instructions que l'Administration avait été conduite à donner pour répondre à la fois aux vœux du Conseil d'État et aux besoins de la pratique journalière, en ce qui concerne les grandes avenues monumentales dont la Ville de Paris est sillonnée.

Un arrêté préfectoral du 5 Juin 1856 a porté fixation des profils-types des voies plantées ; en voici l'essence :

De 26 à 34 mètres, la largeur de la voie est répartie entre une chaussée de 12 à 14 mètres, avec trottoirs à pente unique de 7 à 10 mètres et une rangée d'arbres ;

De 35 à 40 mètres, il est établi, le long des immeubles, un trottoir uniforme de 3,50 de large, une contre-allée de 8 à 9,50 portant deux rangées d'arbres, la chaussée conservant de 12 à 14 mètres de largeur ;

Au-dessus de 40 mètres, la distribution se fait par espèces, soit avec chaussée centrale unique bordée de contre-allées et trottoirs de 3 à 4 mètres de large le long des maisons (Exemple : Avenue des Champs-Élysées, voie de 70 mètres de large) ; soit avec chaussées multiples et plateaux plantés, avec trottoirs de 2 à 4 mètres, le long des immeubles (Exemple : Avenue de la Grande-Armée, 70 mètres de large).

Par instruction du 12 Mars 1866, la zone à la charge des riverains sur les contre-allées des anciens boulevards et avenues était fixée à 4 mètres de largeur.

Cette largeur était déjà indiquée dans un arrêt du Roy du 26 Mars 1639 limitant à deux toises la largeur assujettie sur les revers des grandes routes dans les faubourgs de Paris (l'obligation a été étendue à tout l'accotement par ordonnance du Bureau des Finances du 29 Mars 1754).

Sur ces grandes avenues de 35 mètres ou plus, le trottoir de 3,50 de largeur et un caniveau de 0,50 pour l'écoulement des eaux du ruisseau étaient réclamés, abstraction faite du reste de la contre-allée. Cette bande de 4^m00 était considérée comme utile à la circulation locale de maison à maison. (Souvent même les commerçants obtiennent une concession temporaire pour y dresser leurs étalages).

En plus, les propriétaires participaient pour la largeur totale de la chaussée suivant l'usage (V. p. 107).

Il s'ensuivait que, dans les voies avec zones plantées, auxquelles la Ville attribuait le caractère de promenade publique, la participation du riverain était limitée à la largeur du trottoir (4 mètres au plus) et à la moitié de chacune des chaussées latérales.

L'excédent de largeur des trottoirs, les contre-allées sablées et les deux demi-largeurs des chaussées latérales étaient établis et entretenus aux frais de la Ville.

Cependant, quand pour la desserte de l'immeuble il faut prévoir la traversée de ces plate-formes et trottoirs par des voitures, les passages pavés de 2 à 3 mètres de largeur à installer, le sont évidemment aux frais des demandeurs suivant les conditions

que comporte l'autorisation spéciale intervenant dans chaque espèce. (V. p. 289).

Le Conseil d'État paraît avoir adopté cette limitation de largeur recouvrable sur les larges trottoirs des voies plantées. Il a fixé à 4,00 la largeur, d'après laquelle devait être calculée la taxe due sur un trottoir de 8^m00, cette dernière dimension n'ayant pas été déterminée pour un intérêt exclusif de la circulation (C. E. 15 Novembre 1889, Avenue Gourgaud, D. 1890. 3. 35, S. 1892, 3. 9).

4. — *Places et carrefours.* — Le pavage des places et carrefours pourrait entraîner l'imposition d'énormes frais aux riverains. Une limitation s'impose là encore.

L'ordonnance du 14 Juin 1510 a toujours été considérée comme établissant le droit commun de la coutume et s'exprime ainsi : « Art. 5. — Avons ordonné et ordonnons que, en toutes villes, chacun soit contraint de paver devant sa maison autant qu'elle contiendra et à l'entretenir, réservé que lesdites maisons estoient assises devant les places communes, auquel cas ils seront tenus de faire le pavé que de la largeur qu'on fait aux autres rues desdites villes et le reste se fera aux dépens d'icelles villes. »

Ce texte pose donc l'obligation de pourvoir au pavage pour toute la surface au-devant des maisons, avec limitation, sur les grandes places, à une largeur égale à celle exigée dans les autres grandes voies de la cité, l'excédent étant alors à la charge de la Ville ou du Trésor royal.

Cette disposition ne paraît guère avoir été respectée anciennement. Aucune règle précise n'était, en fait, entrée dans la coutume quant à l'étendue de l'obligation du pavage sur les places servant de décoration ou à l'usage commun des habitants. En 1471, le Prévost de Paris décide que la place occupée par les fripiers aux Halles serait pavée à leurs dépens. En 1374, la place Maubert est pavée aux frais des riverains. La place du Châtelet est pavée, en 1416, aux frais des Officiers de la Ville,

de même, la place Vendôme, en 1669. Le Prince de Condé fait paver, à ses frais, la place du Palais-Bourbon, en 1771. C'est aux frais du Trésor Royal qu'est pavée celle de l'Odéon, en 1781. Il faut reconnaître que dans la plupart de ces espèces, rapportées par Dupain (*Pavé de Paris*, p. 187), il n'y avait vraiment pas à appliquer l'ordonnance de 1510. Les Fripiers utilisaient une place, ils la pavent ; la place Maubert n'avait pas alors une largeur supérieure à une grande voie, elle variait de 12 à 14 mètres. Quant aux places Vendôme, Palais-Bourbon, Odéon, le pavage était motivé par une opération de voirie, au compte de celui qui l'entreprenait.

Depuis la Révolution, on s'en tient à l'Ordonnance du 14 Juin 1510 dont la portée est générale.

Au début de 1864, l'administration parisienne avait fixé arbitrairement la largeur recouvrable sur chaque riverain uniformément à 12,00, au maximum. De sorte que, pour les carrefours des grandes voies de plus de 24,00 de large, après la déduction des contre-allées pour lesquelles la Ville ne demandait aucune participation, les riverains d'immeubles importants auraient été imposés à des taxes relativement insignifiantes.

Mais, dès Décembre de la même année, cette règle était rapportée. Il fallait s'arrêter, comme le dit la vieille ordonnance, « à la largeur qu'on fait aux autres grandes rues de la ville ».

Pour Paris, prendre une largeur uniforme c'était pécher par excès, dans la grande majorité des cas. Il a paru beaucoup plus équitable de fixer pour chaque carrefour une largeur spéciale, dès lors que la taxation en résultant devait nécessairement être inférieure à celle qui aurait résulté de l'application stricte de l'ancien usage.

La largeur adoptée est celle de la voie la plus importante aboutissant au carrefour. Autrement dit, on suppose celui-ci comme réduit à la largeur de cette voie la plus large.

Aussi, c'est en traçant des parallèles aux façades à une distance égale à la demi-largeur de la voie principale débouchant

sur la place ou le carrefour que sera déterminée la zone assujettie. (Pour arrêter la surface totale, à la charge du riverain, n'oublions pas que les contre-allées sont exemptes de recouvrement).

De cette façon, il semble bien que la Ville fait une juste répartition.

Si la viabilité de la voie principale n'est pas recouverte sur la largeur totale de la chaussée et du trottoir, alors la réduction doit porter comme pour la voie principale elle-même, sur les trottoirs qui avec les contre-allées contribuent à donner à l'ensemble son caractère monumental : la chaussée étant toujours établie uniquement pour les besoins de la circulation.

Nous n'avons relevé aucune décision de justice qui infirme ou confirme ces modes de limitation de la surface assujettie sur les places et carrefours.

Mais, est comprise dans cette surface la partie du carrefour correspondant à l'angle de la maison, c'est-à-dire le secteur limité par les perpendiculaires élevées sur les alignements au sommet de l'angle formé par ceux-ci. (C. E. 21 Juillet 1870. D. 1872. 3. 19). Dans l'espèce où cette décision est intervenue il n'était pas allégué par le requérant que ni les voies (Boulevard Haussmann et Avenue Percier), ni le carrefour formé par leur jonction aient une largeur exceptionnelle.

5. — *Traverses des routes de grande voirie.* — Nous avons dit, p. 52, que dans la traversée des villes par les grandes routes (nationales et départementales) l'établissement et l'entretien de la chaussée incombait à l'Etat ou au département. Pour les revers, seulement en cas d'usage établi avant l'an VII, les riverains pouvaient être astreints, dans certains cas, aux frais de pavage. Il est évident qu'alors, dans ce cas, la surface assujettie est limitée par le bord du pavage de la chaussée centrale. Il en résulte que les riverains sont tenus au raccordement des pavages de la chaussée de la voie urbaine

avec celui de la grande route dans la traversée de l'accotement. Cette pièce de pavage étant justifiée par un besoin local, celui de réunir la voie municipale avec le réseau général des voies de communication.

Pour les trottoirs à établir sur ces revers, ils ne doivent pas être de largeur exagérée. Là encore ce sera les besoins de la circulation qui justifieront leur importance.

Dans la Généralité de Paris, une ordonnance du Bureau des Finances du 29 Mars 1754 concernant la police des chemins de toute cette division administrative « enjoint à tous les propriétaires des maisons ou héritages de la banlieue de cette ville, et des bourgs et villages de cette généralité, de réparer et entretenir chacun en droit soi, les revers de pavés et les accotemens de chaussées faits entre leurs maisons ou héritages, et la chaussée du milieu ».

Elle établit la coutume.

6. — *Élargissement des voies.* — Lorsque, par suite de l'application de la servitude d'alignement, ou d'une opération de voirie, une parcelle de terrain détachée des immeubles riverains est livrée à la voie publique, il faut procéder à sa mise en état de viabilité.

Est-ce que cette surface est assujettie à l'obligation du pavage ?

Va-t-on contraindre le propriétaire qui a donné sans condition ou bien qui a reçu une indemnité pour la cession de cette parcelle à la municipalité, à participer aux frais de pavage qui sera effectué ?

C'est toujours la coutume locale, à défaut de conventions spéciales, qui déterminera l'étendue de l'obligation des riverains.

Sous l'ancien régime, les particuliers devaient abandonner gratuitement le sol nécessaire à l'élargissement de la voie publique, soit immédiatement, soit par voie d'alignement. C'était l'usage accepté sans trop de récriminations. De plus,

à Paris le premier pavage était obligatoire sur la portion rescindée. Voici quelques exemples typiques :

L'arrêt du Conseil du 27 Avril 1779 relatif à l'élargissement de la rue de l'Egout (depuis rue de Provence), « ordonne, en outre, sa Majesté, que ladite rue n'ayant actuellement de largeur que quatorze pieds au lieu de vingt-quatre qu'elle doit avoir dans la suite, à mesure que les nouvelles façades se construiront, le pavé qui sera ainsi fait pour remplir les vides des maisons reculées, sera payé moitié par les propriétaires des héritages situés vis-à-vis ». C'est sur cet arrêt que le Conseil d'Etat base sa jurisprudence actuelle.

Par lettres patentes du 4 Mars 1783 relatives à l'élargissement de la ruelle appelée de la Muette (depuis la rue du Fer à Moulin), pour l'un des côtés de la rue, le roi décide que les propriétaires (qui n'avaient rien demandé) seront tenus de se retirer au fur et à mesure des reconstructions « sur une largeur de six pieds » pour, dit-il, ces « retranchements auxquels nous assujétissons chacun desdits propriétaires, soient exécutés quand il y aura lieu... Le pavé de ladite rue étant fait... sur le surplus de son ouverture, quand il y aura lieu, aux dépens des propriétaires des terrains. »

Nous citerons aussi les lettres patentes du 21 Juin 1782 (Rue Grange-aux-Belles) ; du 2 Janvier 1784 (Rue Rossini) qui, dans des espèces particulières, procèdent, toujours de ce même principe qui constitue la coutume.

Au moment de la Révolution, où cependant l'esprit de la propriété prenait une forme plus individualiste, le Conseil de Préfecture ne voyait pas là une atteinte aux principes des droits de l'Homme et du Citoyen, mais une charge commune à toutes les propriétés de la cité. Le propriétaire était dédommagé par la plus-value résultant pour son immeuble de l'élargissement de la rue devenue plus salubre et de circulation plus facile.

En l'an XII, les propriétaires obtinrent une indemnité pour les terrains ainsi frappés de reculement, aussi le Ministre de

l'Intérieur, qui tolérait qu'en cas de cession gratuite de terrain, il pouvait y avoir exonération du pavage, n'admit plus cette libéralité, il laissa cette charge au compte de la Ville qui la rejeta sur le riverain ; les Tribunaux administratifs l'ont également toujours entendu ainsi.

Ce principe cependant fut contesté. Même si l'on admet la jurisprudence concernant le premier pavage dans les rues nouvelles, elle ne peut s'étendre aux cas des élargissements. Ce premier pavage, dit-on dans ce système, une fois appliqué dans la rue, est libératoire et par conséquent, les riverains ne peuvent plus être recherchés sous quelque prétexte que ce soit pour supporter de nouveaux frais ayant le même objet et spécialement si la rue est élargie, ils n'ont pas à participer à cette opération de voirie. Les lettres patentes du 30 Décembre 1785 sur lesquelles est basée la coutume de Paris, l'avis interprétatif du 25 Mars 1807 ne parlent ni l'un ni l'autre de cette éventualité. Ces textes exceptionnels règlementant une matière fiscale hors du droit commun doivent être interprétés dans leur sens le plus strict, l'on ne saurait invoquer leur esprit, c'est l'application littérale seule qui s'impose.

Les contradicteurs soutiennent, en outre, qu'il est impossible d'assimiler un élargissement à une ouverture de rue. Dans cette dernière hypothèse l'administration peut imposer telles conditions qu'elle juge à propos, elle y subordonne son adhésion. Si au contraire la rue est préexistante, ses limites sont connues, l'obligation pesant sur la propriété est bien déterminée, on en connaît l'importance. Tandis que dans le cas de l'élargissement, les propriétaires dont les immeubles sont frappés d'alignement ne peuvent efficacement s'opposer à subir le rescindement de leurs terrains. Le pavage sur ces parcelles est donc un impôt doublement arbitraire, en droit et en quotité, auquel ils se trouveraient assujettis par surprise.

Dans tous les cas, ajoutent-ils, le maximum des prétentions de la Ville ne peut dépasser la largeur admise sur le parcours entier de la voie et non pas celle arrêtée pour une portion de

son développement par des considérations étrangères aux besoins de la desserte des propriétés riveraines. La décision (ordonnance anciennement, décret ou arrêté préfectoral maintenant) fixant l'alignement général, ne peut être modifiée partiellement par une autre décision de même nature, qui prend ainsi un caractère spécial vis-à-vis de quelques propriétaires seulement. Et cette opinion est d'autant plus justifiée que dans la grande majorité des cas l'excédent de largeur, attribué après coup à une voie existante, est décidé dans un but de pure esthétique.

Cette thèse pêche à la base. L'avis du 25 Mars 1807, ne parle pas des élargissements et n'avait pas à en parler. Il fait revivre purement et simplement les anciens usages locaux, ceux relatifs au premier pavage sur les terrains livrés à la voie publique pour son élargissement comme les autres. Les lettres patentes du 30 Décembre 1785 portant bail de l'entretien du pavé de Paris, fixent les conditions techniques d'exécution des travaux en même temps qu'elles désignent les débiteurs de ceux-ci. Elles n'avaient pas à parler des élargissements. C'est la coutume sur ce point qu'il faut interroger. Nous venons plus haut d'en montrer la consistance. L'obligation du pavage ne fait donc aucun doute.

La distinction entre l'élargissement et l'ouverture d'une voie nouvelle n'est pas non plus justifiée. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'une servitude d'utilité publique dont l'exercice est déterminé par des règlements particuliers (C. C. art. 650).

Tout au plus pourrait-on arguer de l'art. 699 C. C., quoique les dispositions de ce Code ne soient pas opposables, en principe, pour la fixation des droits respectifs des particuliers et d'une administration publique. D'après ce texte, il faudrait abandon du fonds assujéti, c'est-à-dire du terrain dont le riverain est propriétaire, en faveur de la ville pour s'affranchir de la charge lui incombant. L'obligation du pavage, tant que celui-ci n'est pas exécuté, est sans contredit aucun, une charge réelle grevant la propriété riveraine. Cette servitude, charge

réelle, s'étend aussi bien au sol d'une voie nouvelle qu'à l'élargissement d'une voie ancienne. Dans l'un et l'autre cas, le motif de la participation du riverain est justifié de la même façon : l'avantage résultant pour la propriété riveraine de l'existence, pour son service, d'une viabilité définitive.

Il suit de cette assimilation complète des cas d'ouverture de voie nouvelle et d'élargissement de voie ancienne, que l'étendue de l'obligation du riverain sera limitée par les mêmes règles, dans les deux cas.

Quant à l'arbitrage planant sur l'importance à donner aux élargissements, il est exactement le même pour la fixation des largeurs de rues. Si un motif d'esthétique a fait donner une importance exceptionnelle à la place créée devant un monument public pour en faire valoir la magnificence, c'est d'après la largeur normale que la voie devrait avoir pour assurer les besoins de la circulation qu'il conviendra de poursuivre le recouvrement des taxes de pavage. (C. E. 23 Mars 1850. V. p. 111).

La jurisprudence a constamment reconnu l'obligation du riverain en ce qui concerne ce premier pavage. « Tant qu'une rue n'a pas été portée à sa largeur normale, les obligations des propriétaires riverains ne sont pas complètement remplies et ils doivent en cas d'élargissement, supporter la dépense du pavage à laquelle donne lieu son établissement. » (Conseil de Préfecture de la Seine 23 Août 1852 - confirmé C. E., 28 Décembre 1853 - Décisions semblables : C. E. 17 Janvier 1879 ; 24-Juillet 1907).

Mais, ce principe étant posé, il y eut deux systèmes quant à la limitation de l'obligation en résultant.

D'abord, les tribunaux administratifs jugèrent que c'est le plan d'alignement général de la rue qui détermine la largeur à adopter dans chaque cas particulier. « Un élargissement exceptionnel qui n'a pour but que l'embellissement d'un palais ou d'un jardin, ne peut avoir pour effet d'étendre l'obligation des propriétaires riverains au-delà de celle déterminée par

l'ordonnance fixant l'alignement général de la rue (C. E. 25 Mars 1850).

Il s'agissait, dans l'espèce de la portion de la rue de Vaugirard longeant le palais et le jardin du Luxembourg. La Ville de Paris réclamait le recouvrement sur la moitié de l'étendue transversale de cette voie dont la largeur avait été portée en cet endroit, à 15 mètres alors que, par décision ministérielle du 3 Nivôse an X, les alignements étaient prévus à une distance de 12.00 pour la totalité de la rue.

Les nécessités de la circulation pour une rue fort longue sont essentiellement variables, et si le même vocable a été donné pour désigner un chemin sur une grande longueur, il n'en est pas moins évident que la circulation peut être toute différente en diverses portions de son parcours. Si le Conseil d'Etat ne voulait pas accepter, avec les tempéraments admis par la Ville, les limites fixées par les décrets d'alignement, la logique voulait qu'il appliquât aux élargissements son criterium pour la détermination de la largeur recouvrable dans les voies importantes, basé sur les besoins de la circulation générale.

C'est ainsi que d'une part il a exonéré les propriétaires du carrefour des Avenues Duquesne, de Tourville et de la Motte-Piquet, constitué par une place de 40 à 50 mètres de large, dans les frais du premier pavage d'un élargissement opéré, nullement dans le but de la circulation, mais pour l'embellissement du quartier en vue de l'exposition universelle de 1867 (C. E. 2 Mars 1877. D. 1877. 3. 49).

Par contre, pour l'ouverture du Boulevard Ornano, la Rue Lavis (aujourd'hui comprise dans l'étendue du boulevard) avait été élargie de 14 à 30 mètres. Les riverains ont été imposés pour la dépense de l'élargissement suivant la répartition que nous verrons plus loin (Théorie de l'opposite, p. 131) sur la totalité de la largeur. (C. E. 5 Mai 1876 ; 15 Juillet 1876). (Bien entendu pour la portion de la rue Lavis déjà pavée,

aucune taxe nouvelle n'avait été réclamée : elle était libérée à jamais).

7. — *Revers.* — Cette obligation du pavage s'étend de même sur les revers ou accotements des rues créées ou agrandies par voie d'alignements pour la portion de terrain réunie à la voie publique (C. E. 5 Mars 1886, S. 1887, 3. 60).

§ 5. — Répartition des frais entre les riverains

Nous avons vu comment était déterminée géométriquement la surface sur laquelle les travaux recouvrables étaient susceptibles d'être imputés aux propriétaires des immeubles riverains (p. 103 et s.). La réparation de ces frais entre chacun des contribuables fait l'objet de ce chapitre.

1. — *État de Répartition. — Tarif des Frais.*

« Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu de lois ou d'usages locaux, sont réparties par une délibération du Conseil Municipal approuvée par le Préfet. » Ainsi s'exprime l'art. 140 de la loi du 5 Avril 1884.

C'est conforme à la coutume.

Il faut donc que le Conseil Municipal approuve l'état de répartition qui aura été préparé par le Maire. C'est une condition essentielle à la validité du rôle de recouvrement qui sera émis ultérieurement.

Mais, si le Conseil Municipal avait délibéré sur un tarif des frais de recouvrement des divers ouvrages de viabilité, approuvé par le Préfet conformément à l'art. 68 de la loi du 5 Avril 1884, toutes les bases nécessaires à la rédaction du rôle sont réunies. En décidant les travaux implicitement ou explicitement, le Conseil Municipal par sa délibération, adhère au rôle de recouvrement qui sera dressé sur les bases du tarif déjà approuvé. Il n'est plus obligé de sanctionner la réparti-

tion spéciale, en résultant. C'est à l'Administration, Agent voyer, Receveur Municipal à dresser, sous la responsabilité du Maire chargé d'assurer l'exécution des délibérations du Conseil, l'état de répartition qui sera à faire approuver par le Préfet pour lui donner le caractère de rôle de recouvrement comme nous le verrons plus loin. (C. E. 25 Juin 1875, 6 Janvier 1882. D. 1884. 5. 378, S. 1883. 3. 54). (V. p. 210).

Mais cette formalité est indispensable pour mettre en recouvrement les frais de viabilité. Le rôle serait irrégulier, s'il avait été arrêté d'office, soit par le Maire, soit par le Préfet, sans que le Conseil Municipal ait eut à en délibérer (C. E. 27 Mars 1868, S. 1869. 2. 159 ; 7 Juin 1878. D. 1878. 3. 70). L'approbation donnée ultérieurement au rôle par le Conseil Municipal ne saurait couvrir ce vice de forme. (C. E. 12 Août 1859, D. 1860. 3. 69).

Voilà, quant à la procédure de l'établissement de l'état.

2. — *Principe de répartition : « Chacun au droit soy, proportionnellement à la façade ».*

Mais comment la cote de chacun des redevables va-t-elle être calculée ?

Les anciens règlements donnent le principe : « Chacun au droit soy » ; le Conseil d'Etat nous dira, la ligne de séparation des surfaces imposables à deux riverains voisins, sera la perpendiculaire élevée à l'alignement au point de mitoyenneté des deux propriétés.

Telles sont les seules indications sûres que nous avons.

Nous allons en voir les conséquences.

Déjà dans les lettres patentes du 30 Janvier 1356, confirmant l'ordonnance du Prévôt de Paris du 3 Février 1348 cette règle est rappelée, en ces termes : « Que chacun endroit soy face refaire chauciées tantost et sans delay, en la manière et selon qu'il est accoustumé à faire d'ancienneté ».

Par les lettres du 1^{er} Mars 1388, Charles VI enjoint de contraindre les habitants de toutes les villes des Vicomté et Prévoté

de Paris, à la réfection des « pons, passages, chacun en droit soy, se à ce ilz sont tenuz ».

Les lettres du 5 Avril 1399 et 20 Janvier 1402, qui constituent encore aujourd'hui le droit local à Paris, ordonnent que chacun « manant et habitans et ayant maison en notredite ville de Paris, de quelconque estat qu'il soit, noble ou non noble, et tant personne d'église comme autre, soit tenu de tenir net et bon le pavement de devant son hostel ».

Novembre 1539. — Ordonnance de François 1^{er}. — « Nous voulons et ordonnons que, toutes personnes quelconques, de quelque estat qu'ils soient, facent paver à pante raisonnable et entretenir le pavé en bon estat et les rues nettes, chacun en droit soy. »

Arrêt du Roi, 26 Mars 1639. — « Les propriétaires de maisons basties sur l'un et l'autre coté des rues, qui n'ont encore été pavées, seront tenus,.... faire paver sans discontinuité au devant desdites maisons. »

Enfin, les lettres patentes du 30 Décembre 1785, considérées comme renfermant et résumant l'ancien usage, portent bien, dans l'art. 24, que les frais de premier pavage devront « être faits aux dépens des particuliers propriétaires des terrains et maisons, chacun en droit soi, à raison de la longueur de la face de leurs héritages sur lesdites rues ».

Pour l'ouverture d'office d'un prolongement de la rue Grange-aux-Belles, les lettres patentes du 21 Juin 1782, donnent le même mode de répartition, « le pavé de ladite rue étant fait, aux dépens des propriétaires, de l'un et de l'autre côté, chacun en droit soy ».

Sur ce point la coutume est absolument certaine. Il y a bien eu, dans certaines espèces particulières, une autre répartition, suivant les avantages qui devaient résulter pour chacun des propriétaires de l'ouverture de la rue, mais ce sont des dérogations à l'usage qui ne font que le confirmer.

Le sens de l'expression, « en droit soy », a été discuté,

signifie-t-elle au long de soi, ou au devant de soi ? (Voir *Théorie de l'Opposite*, p. 137).

Le principe lui-même a été mis en doute. N'y a-t-il pas en effet, une iniquité de ne tenir aucun compte, dans la répartition des frais, de l'importance relative des propriétés riveraines, pour n'avoir égard qu'à l'étendue en longueur des terrains qu'elles occupent sur la rue ? Dans l'espèce soumise au Conseil d'État, l'application de la règle de répartition « chacun en droit soy » avait pour conséquence d'exiger des uns, partie des revenus procurés par leur propriété pendant un an, d'autres, le bénéfice de plusieurs années, l'un d'eux devant payer une somme équivalente à neuf fois ce revenu.

L'obligation du pavage n'est pas une charge corrélatrice au revenu foncier, mais nous l'avons toujours dit, c'est une évaluation forfaitaire de la plus-value acquise par la propriété à la suite de l'opération de voirie faite au droit de l'immeuble.

Il est évident, comme tout forfait, qu'il y aura des inégalités de répartition. Or le revenu d'un immeuble urbain, n'est nullement en rapport avec sa valeur, le seul fait d'être bâti ou non bâti, entraîne de grosses différences à ce point de vue, et cependant la plus-value résultant de la transformation d'un chemin en rue, apportera comparativement à la valeur du fond une plus grosse plus-value dans le second cas que dans le premier.

Il est équitable que les travaux qu'entraîneront ce résultat soient répartis en conséquence.

C'est bien ainsi, en se basant sur les lettres patentes du 5 Avril 1399, 10 Avril 1783, et 30 Décembre 1785, que le Conseil d'Etat a apprécié cette question de droit en rejetant les prétentions des requétants. (C. E. 23 Février 1854).

Dire que les riverains devront le pavage « au droit soi », c'est dire que la surface à la charge à chacun d'eux, sera limitée par le « milieu de la rue », c'est-à-dire par la ligne à égale distance des deux façades.

Cette règle soulève de grosses difficultés, quand la rue n'est

pas immédiatement ouverte sur toute sa longueur avec une largeur uniforme. Alors le « milieu de la rue », ou plutôt de la chaussée, ne coïncide pas toujours avec la ligne également distante des deux façades. C'est là, l'origine de la controverse relative au mode de participation des opposites. (V. *Théorie de l'opposité*).

Voilà donc la règle, telle qu'elle résulte de la coutume.

De plus, entre deux propriétés contiguës, la partie de rue à la charge de chacune d'elles sera déterminée par une perpendiculaire élevée à la limite des deux héritages, sur l'alignement réel de la rue. (C. E. 20 Novembre 1874, D. 1876. 3. 4).

Ces deux principes, l'un de coutume, l'autre de jurisprudence, sont insuffisants pour arriver, dans tous les cas, à faire la répartition entre les divers contribuables, spécialement dans les rues où il n'y a pas encore d'alignement définitif, où les façades, sont placées d'une façon quelconque, et aussi dans les carrefours et les débouchés de rues sur les places.

Cependant ils vont fournir l'idée directrice d'où nous déduirons la règle générale.

Dans le cas du pavage total de la voie publique quel que soit le sens donné à l'expression « au droit soy », les riverains doivent, à part égale, la totalité du pavage exécuté sur la voie, entre leurs propriétés vis-à-vis.

Dans une rue alignée, cette formule revient à dire que le pavage incombe au riverain jusqu'au milieu de la rue, c'est-à-dire qu'il a à sa charge la surface limitée par la ligne à égale distance des deux façades.

Si les deux alignements de chaque côté de la rue ne sont pas parallèles, alors pas d'hésitation, non plus, la bissectrice de l'angle qu'ils forment est la ligne des points à égale distance des deux propriétés face à face, c'est bien encore le milieu de la rue, et les dépenses à répartir le seront proportionnellement aux surfaces ainsi déterminées.

Mais lorsque nous allons arriver à un carrefour ou sur une

grande place, avec les pans coupés, les immeubles « en pointe », les tourelles d'angles, etc., à quoi va correspondre notre milieu de la rue ?

Nous continuerons à dire, la répartition des surfaces entre les riverains, sera fixé par la ligne des points à égale distance des deux rives.

En langage mathématique, cette ligne est le lieu géométrique des points équidistants des alignements.

En langage courant, on dira, le pavé qui est plus rapproché de l'immeuble A que de l'immeuble B sera payé par le propriétaire de cet immeuble A dont il est le plus voisin.

Tel est le principe du droit, d'après lequel devra s'établir la répartition.

Les anciens règlements disaient uniformément que, les propriétaires doivent tout le pavage exécuté devant leurs terrains bâtis ou non bâtis, cependant d'après l'art. 24 des lettres patentes du 30 Décembre 1785, la répartition doit se faire « en raison de la longueur de la face des héritages sur les rues ».

Cette disposition ne visait pas particulièrement les terrains d'angles, c'est indiscutable.

Un certain doute pouvait subsister, le propriétaire de l'immeuble d'encoignure doit-il la zone pavée circonscrite par les perpendiculaires élevées, à leur point de rencontre, sur les alignements des deux rues le bordant et les axes de celles-ci ?

La question a été posée au Conseil d'État. Il l'a résolue affirmativement, en décidant qu'aux termes des anciens règlements, et d'après les usages constamment suivis, qui ne font aucune exception, la surface correspondante au sommet de l'angle formé par les alignements, est comprise, sans aucun doute possible, dans celle incombant au propriétaire « au droit » de son immeuble ; c'est ce riverain qui doit supporter les frais de pavage de cette partie du carrefour. (C. E. 21 Juillet 1870, D. 1872. 3. 19).

Par conséquent, la règle de répartition énoncée ci-dessus,

répond entièrement aux conditions résultant de la coutume et de la jurisprudence.

Pour l'application, nous rappellerons que :

Le lieu des points également distants de deux points, est la perpendiculaire élevée au milieu de la droite joignant ces deux points ;

Le lieu géométrique des points également distants de deux droites, c'est la bissectrice de leur angle ;

Si un immeuble « vient en sifflet », c'est-à-dire forme un angle et qu'en face il y ait un alignement droit, le lieu géométrique des points à égale distance d'un point (le sommet de l'angle) et d'une droite (l'alignement d'en face), c'est une parabole ayant pour directrice la droite et pour foyer, le point sommet de l'angle ;

Etc.

Ces données sont strictement suffisantes pour faire toutes les répartitions qui se présentent en pratique. Il faut quelque soin et d'attention, dans les cas complexes, pour bien établir cette ligne dans tout son développement. Mais souvent on a recours à un tracé plus rapide, moins rigoureux, les différences en résultant étant insignifiantes, elles sont de l'ordre de 1 %. C'est l'affaire des Agents voyers, des Ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, de procéder à ces déterminations, quelque peu délicates.

Il ne paraît pas intéressant de donner ici d'autres indications complémentaires sur les constructions géométriques des zones incombant à chaque riverain, et le calcul des surfaces correspondantes.

3. — *Exécution partielle, Rescindements et Elargissements de la Voie Publique*

THÉORIE DE L'OPPOSITE

Nous savons que les travaux de viabilité peuvent être faits successivement sur l'étendue de la route, et qu'au fur à me-

sure de leur réalisation, ils sont recouvrables sur les riverains.

De même, nous avons dit, p. 119, que lorsqu'une rue recevait un élargissement et même des élargissements successifs, les propriétaires riverains étaient tenus de payer les frais du premier pavage sur les parcelles livrées successivement à la voie publique.

Comment se fera la répartition dans ces divers cas ? Sur quel principe de droit sera-t-elle effectuée ?

Cette question a été très controversée.

A. — *La Coutume.* — D'abord sous l'ancien régime, y avait-il un usage bien établi à cet effet ?

Au xvii^e siècle, quand il y avait lieu à « retranchement de maison » pour l'élargissement et l'alignement d'une rue, les arrêts du Conseil du Roi, l'ordonnant d'office, portaient « que les propriétaires seront tenus de faire retirer leurs bâtimens suivant les alignemens marqués... et seront remboursés des dédommagemens qui pourront leur être deus à cause desdits retranchemens suivant l'estimation qui en sera faite par expert et gens à cé connoissans ». L'indemnité ainsi à payer sera établi « en considération sur la qualité des maisons, leur largeur, la profondeur du terrain, en tenant compte de l'avantage, que les propriétaires d'icelles » et ceux des « maisons estant à l'opposite,... ou n'étant pas retranchez en ladite rue, recevront par ledit élargissement ». (Arrêt du Conseil d'Etat du Roi - 29 Janvier 1676, Rue Mathurins Saint-Jacques, (actuellement rue du Sommerard) ; 7 Janvier 1677, rue Neuve Saint-Médéricq (rue Saint-Merri) ; 7 Janvier 1678, Rue Saint-Séverin, etc., etc.).

Au xviii^e siècle, un rapport de l'Inspecteur Général du Pavé du 14 Janvier 1774 (rapporté par DUPIN. *Pavé de Paris*, p. 184 s.) relatif au débiteur de la taxe de pavage sur les terrains retranchés, rue Trainée, expose les règles ordinairement suivies alors. Lorsqu'une ancienne rue est élargie par reculement d'un mur de façade ou de clôture, il était d'usage que

le terrain ainsi « retranché » de la propriété riveraine, fut pavé aux frais du particulier qui devait en faire l'abandon.

Comme les élargissements s'opéraient ordinairement au moyen d'emprise à peu près égale sur les deux côtés, chacun supportait la dépense du pavage de la parcelle adhérent à son immeuble.

Mais si l'emprise était plus forte d'un côté que de l'autre, ou portait sur une seule rive, l'équité était blessée : certains riverains avaient à payer plus de la moitié de la largeur assignée à la rue. Aussi dans ce cas la dépense totale faite sur les parcelles vis-à-vis faisait une masse, répartie également entre les deux opposites : c'est ainsi que doit s'interpréter l'arrêt du Conseil du 4 Mai 1734 (rue de Bercy).

Un arrêt du Conseil du 27 Avril 1779 concernant la rue de l'Egout (aujourd'hui rue de Provence) indique le mode de répartition lorsque la totalité de l'élargissement était opérée d'un seul côté de la rue. Les habitants de cette voie dont la largeur venait d'être fixée à 24 pieds et obtenue par voies d'alignement demandèrent que la rue fût pavée à leurs frais dans sa largeur actuelle de 14 pieds par l'entrepreneur général du pavé. Le roi approuve et, dans l'arrêt, il ajoute : « ordonne en outre, sa Majesté, que ladite rue n'ayant actuellement que 14 pieds au lieu de 24 qu'elle doit avoir par la suite, à mesure que les nouvelles façades se construiront, suivant les alignemens qui seront donnés par le Bureau des Finances, le pavé qui se fera pour remplir le vide des maisons reculées, sera payé moitié par les propriétaires des maisons reculées, et moitié par les propriétaires des maisons situées vis-à-vis, chacun en proportion de sa devanture ».

Dans les lettres patentes de la même époque, 4 Mars 1783, au sujet de la ruelle de la Muette (aujourd'hui rue du Fer à Moulin), le Roy autorise la convention intervenue entre les Administrations de l'Hôpital général de Paris et de l'Hôtel-Dieu, pour prendre sur le terrain du Cimetière de Clamart une lisière afin de porter, de 18 à 24 piéds, la largeur actuelle de

ladite ruelle, et le surplus, pour atteindre dans la suite, 30 pieds, proviendra du terrain vis-à-vis par voie d'alignement.

« Le pavé de la rue, dans son ouverture de 24 pieds, sera aux frais de l'Hôpital Général, et ensuite le surplus de son ouverture, quand il y aura lieu, aux dépens des propriétaires des terrain de l'autre côté. » (Art. 1^{er} à 4).

L'idée directrice dans toutes ces décisions est toujours la même : proportionner la charge en raison directe des avantages que chaque partie obtenait dans l'opération.

Mais après la Révolution, aucun organe de l'Etat, n'avait le droit d'imposer dans chaque espèce, une répartition spéciale basée sur les commodités qui devaient résulter de l'exécution du pavage dans la rue : une grosse difficulté devait surgir. Il fallait une règle unique à appliquer dans tous les cas, quelles que soient les circonstances particulières qui s'offraient.

B. — *Les systèmes de répartition.* — Deux systèmes étaient alors en présence :

1^{er} *Système.* — Chacun des deux riverains devait-il être obligé seulement pour la surface s'étendant depuis la limite de sa propriété jusqu'à la ligne, milieu de la chaussée, à égale distance des deux rives ?

2^o *Système.* — Ou, au contraire, les deux riverains doivent-ils supporter la dépense du premier pavage par moitié, alors même que la surface convertie se trouverait plus rapprochée d'une propriété riveraine que de l'autre ? Cette règle s'applique-t-elle même dans le cas, où le long de l'une des propriétés riveraines, il y aurait encore une zone sans pavé ?

La jurisprudence du Conseil d'Etat a oscillé entre les deux procédés de répartition.

L'Administration pour maintenir rigoureusement l'égalité des charges à toujours appliqué le second, le Conseil d'Etat l'a ratifié jusqu'en 1864.

Mais, par arrêt du 21 Juillet 1864, (D. 1865. 2. 52, S. 1865. 2. 118), le Haut Tribunal administratif consacra le premier

système, qu'il écarta ensuite, par sa décision du 5 Mars 1875, (D. 1875. 3. 2, S. 1876. 2. 342), pour se rattacher définitivement au second.

Enfin un troisième système, tenant des deux précédents, a fini par triompher.

Nous allons les passer successivement en revue.

A. — 1^{er} Système. — *Dépenses sur la moitié de la rue adjacente à la propriété.* — Le riverain doit payer le premier pavage de la rue au droit soi sur, seulement, la moitié adjacente à sa propriété.

Les partisans de cette règle de répartition font remarquer qu'en construisant un trottoir ou un pavage d'un côté d'une voie, seule la propriété contiguë bénéficie de l'ouvrage. Il paraît difficile d'imposer à un propriétaire d'un terrain vague la moitié de la dépense de construction d'un trottoir qui sera établi au devant d'une maison neuve peut-être sur la sollicitation du propriétaire. (V. T. III. Ch. II § 2, p. 335).

En même, la situation du « voisin d'en face », de l'opposite, est aggravée, puisqu'en laissant dans l'état primitif le revers de son côté, les immondices s'y accumuleront, les eaux s'écoulant sur des revêtements imperméables viendront s'ajouter à celles sans écoulement tombant naturellement sur la bande de terrain resté à l'état naturel. Les abords de la propriété seront plus incommodes, plus insalubres. Le propriétaire du côté sacrifié pourra-t-il être contraint, dans ces conditions à contribuer pour une portion quelconque dans une dépense dont il ne profitera pas ?

Dans certaines coutumes, le riverain a le droit de désigner entre divers matériaux, celui qu'il choisit pour le revêtement du trottoir joignant son immeuble. Si un propriétaire pour des raisons personnelles s'arrête au dallage le plus stable, le plus beau admis par les usages, mais aussi le plus onéreux, en granit par exemple, peut-on soutenir que le voisin d'en face, l'opposite, sera tenu d'en payer la moitié, alors que lui

s'est contenté d'un revêtement bon marché, (en pavés refendus, si la coutume le comporte) ? C'est bien délicat.

D'ailleurs les textes disent « au droit soi », c'est-à-dire « près de soi » ; ils visent le pavage construit le long de la propriété, contiguë à elle, et non des pavages exécutés en face de soi, à une distance indéterminée vis-à-vis l'immeuble.

On comprend très bien que chacun paie jusqu'au milieu de la rue, c'est plus rationnel que la participation dans cette espèce de tontine, conséquence du second système, où les deux opposites se partagent également la dépense.

Les lettres patentes du 30 Décembre 1785, art. 24 prescrivent « que les frais de premier établissement doivent être supportés par les propriétaires de terrains et maisons bordant les rues, chacun au droit soi, à raison de la longueur de face de leurs héritages sur lesdites rues », n'est-ce pas dire que chaque riverain ne doit supporter que les frais de premier pavage exécuté dans la partie de la rue bordant sa propriété, c'est-à-dire sur la moitié adjacente à son immeuble.

B. — 2^e Système. — *Moitié de la dépense sur toute la largeur de la rue.* — Le riverain doit payer la moitié du premier pavage exécuté dans la totalité de la largeur de la rue, au droit de soi.

Le pavage d'une rue est une opération unique, que rien n'empêche de faire par portion, les propriétaires vis-à-vis doivent à eux deux le revêtement sur toute la largeur de la rue, ils en profitent tous deux, la répartition des frais doit être telle que en fin d'opérations, la dépense soit rigoureusement la même pour tous deux. C'est le principe même de l'égalité dans la charge, base de répartition des frais de pavage. La taxe de pavage étant l'évaluation à forfait de la portion recouvrable de la plus-value acquise par les immeubles riverains du fait de la mise en état de viabilité totale ou partielle de la rue, il ne faut pas faire rentrer des questions d'équité subjective, d'avantages particuliers dont l'appréciation est toujours fugace, mais avoir souci à la rigoureuse égalité finale dans la

répartition. C'est le principe directeur de toute la jurisprudence du Conseil d'État, qui dérive du principe supérieur de l'égalité en matière d'impôt.

Les partisans de ce système invoquent également en faveur de leur thèse, l'expression « en droit soy ». Recherchons-en le sens.

« En droit soy », n'est-ce pas l'équivalent de l'expression latine *ante domum*, au devant de; de *Lex unica* Ediles.

Il est inutile de reporter la recherche aussi loin. Nous avons rapporté les textes généraux de certains arrêts où l'expression y est employée. (V. p. 126), les lettres du 5 Avril 1399, 20 Janvier 1402 disent : « Chacun est tenu du pavement de devant son hostel ».

Dans les décisions d'espèces, cette expression a été traduite de diverses façons. Un arrêt du Conseil du 9 Novembre 1706 porte ces mots : « Chacun à son égard » ; un autre du 7 Septembre 1706 dit : « pour être, le pavé neuf, établi aux dépens des propriétaires des maisons et héritages au-devant desquels il sera fait » : expressions qui peuvent parfaitement être considérées comme synonymes de « au droit de soi », mais également comme signifiant « au devant de », et pas autre chose.

Dans une ordonnance du 28 Mars 1743 du Grand Voyer de la Généralité de Paris, au sujet du nettoyage des chaussées, on relève une véritable définition de cette expression. On lit textuellement : « Les propriétaires seront tenus, chacun en droit soi, de faire nettoyer les revers desdites chaussées, de manière qu'au devant, et le long de leurs héritages, lesdits revers..... » ; c'est-à-dire que l'obligation s'applique à toute l'étendue qui se trouve vis-à-vis de l'immeuble.

Les lettres patentes du 30 Décembre 1785, art. 24, qui sont considérées comme fixant le dernier état de coutume de Paris, n'ont pas du tout le sens que leur prête les partisans du premier système. Aucun mot ne permet, en effet, de conclure à la répartition des frais d'après la position de l'axe de la rue par rapport à la portion de terrain convertie. Les riverains doivent

le premier pavagé fait « chacun au droit soy », ce qui indique la position du pavage sans aucune distinction de la moitié de la rue, où celui-ci est confectionné. « En raison de la longueur de face de leurs héritages sur lesdites rues », ajoutent les lettres patentes, ça, c'est le principe de la répartition : la part de chacun dans le pavage exécuté au droit soy, sera proportionnelle à la longueur de face sur la rue.

Il résulte donc, des anciens textes, que l'expression « au droit soy » ne veut pas dire seulement, le long de soi, vis-à-vis de soi, joignant soi, mais aussi au-devant de soi, c'est-à-dire comporte l'idée de la totalité de voie publique s'étendant devant la propriété considérée.

Quant à l'inégalité qui peut dériver, lorsque les anciens usages l'autorisent exceptionnellement, du choix de matériaux différents par les deux propriétaires opposites pour le revêtement du revers joignant leur immeuble, c'est l'exercice d'une faculté laissée la même à tous deux, l'un et l'autre doivent accepter la solution adoptée isolément par son voisin. C'est bien en ce sens que le Conseil d'État a statué. La Ville n'a pas à intervenir, pour obliger le propriétaire dont l'immeuble borde la parcelle pavée, à construire son trottoir en pavés refendus, au lieu et place du pavé d'échantillon utilisé, sous prétexte qu'il en serait résulté une dépense moindre, dont l'opposant aurait profité (C. E. 29 Décembre 1859).

Par ce mode de répartition de la dépense, l'égalité est toujours respectée. Il est aussi, en général, plus équitable, car dans le cas le plus fréquent, les élargissements d'une rue s'opèrent inégalement sur les deux côtés, souvent même le retranchement porte sur une seule rive : celle choisie est ordinairement le côté où, dans leur ensemble, les immeubles ont moins de valeur. D'après le premier système, le propriétaire devant subir la servitude de reculement, aura, par lui-même ou par ses auteurs, déjà payé la moitié du pavage sur l'ancienne largeur, il devra livrer à la voie publique une portion plus ou moins considérable de son terrain, dont il n'en recevra, au moins en

Lorsque l'élargissement aura lieu, celui-ci ne se faisant que du côté pair, d'après nos suppositions, l'axe de la rue sera bien déplacé ; mais la portion de rue passant dans la moitié impaire est déjà pavée, quelle qu'en soit l'origine, ce pavé est libératoire pour le riverain qui en bénéficie.

Le riverain, du côté pair, devra donc supporter toute la dépense qui consistera en 2 mètres superficiels de chaussée et 4 mètres superficiels de trottoir.

L'ancien trottoir de 2 mètres comportant un revêtement libératoire, se transforme en chaussée, mais au compte de la Ville, cette modification ne paraît donc pas dans le décompte ci-dessus.

En somme, le mètre linéaire d'élargissement comporte une charge supplémentaire de :

Chaussée : 2 ^{m2} à 16 fr.....	32 fr.
Trottoir : 4 ^{m2} à 8 fr.....	32 fr.

Total..... 64 fr.

D'après le second système, chacun des riverains paierait 32 francs.

En fin de compte, les charges seraient ainsi réparties, par mètre de longueur de façade :

RÉPARTITION DES FRAIS :	1 ^{er} SYSTÈME		2 ^e SYSTÈME	
	Côté pair	Côté impair	Côté pair	Côté impair
Rue primitive.....	96 fs	80 fs	88 fs	88 fs
Élargissement.....	64	)	32	32
Montant total de la contribution particulière des riverains.....	160 fs	80 fs	120 fs	120 fs
Ensemble (perçu par la Ville dans les deux cas).....	240 frs.		240 frs.	

Ainsi, d'après l'exemple choisi, un riverain finira par payer le double de son vis-à-vis, d'après le système de contribution jusqu'au milieu de la rue, tandis que dans le deuxième système, l'égalité est constamment et rigoureusement respectée à tout instant.

Cet exemple théorique fait repousser, à lui seul, le premier système, en faveur du second.

D. — 3^{me} Système. — *Système mixte.* — Quoi qu'il en soit, il faut bien reconnaître que l'imposition de l'opposé, propriétaire d'un terrain de culture peut-être, pour la construction d'un trottoir, au lieu et place d'un revers en terre, devant desservir l'immeuble important qui est en face de son héritage, froisse quelque peu l'idée d'équité.

Alors un système transactionnel est intervenu, hybride des deux précédents. Il consiste à imposer le pavage aux riverains, chacun pour la moitié de la rue adjacente à son immeuble (1^{er} Système) dans la largeur primitive de la voie au moment où se fait la première opération de viabilité.

Puis, pour les élargissements successifs, faire participer les deux opposés par parts égales, dans les frais de pavage exécuté sur la nouvelle parcelle ainsi incorporée à la voie publique (2^{me} Système).

On soutient cette manière d'opérer, en disant que la rue primitive est une, chaque riverain paie la dépense sur la moitié de la largeur, appartenant à sa propriété.

Un élargissement, c'est autre chose, c'est la transformation de la rue en une autre, chacun des riverains en profite également, ils paieront chacun la moitié des frais de mise en état de viabilité des parcelles devenues voie publique.

Ce qui revient à dire, le pavage dans la rue primitive a été réparti chacun pour la moitié, lors de l'élargissement, c'est une nouvelle voie qui est créée, les riverains en doivent le pavage sur toute l'étendue, sans distinction du lieu où a été opéré le rescindement. Pour déterminer la part de chacun des contribuables, il suffira de déduire de la surface imposable,

d'après l'état de répartition de la surface totale de la rue, dressé après l'élargissement, celle pour laquelle chacun avait été taxé, sur l'état de répartition primitif dressé antérieurement à l'élargissement.

Il est évident que la somme de ces différences est égale à la surface nouvellement pavée. Dès lors, la somme à recouvrer devra être répartie proportionnellement à ces différences partielles de surfaces ; le résultat de ce calcul donnera la part imputable à chacun des prestataires.

c. — *Jurisprudence du Conseil d'État. — Avant 1864.* — Le Conseil d'État avait d'abord donné à l'expression « en droit soy », le sens de « au-devant de soi », c'est-à-dire celui d'où dérive le second système.

« Considérant, dit l'arrêt du 17 Avril 1856, que le pavage exécuté a eu pour objet la mise en état de viabilité d'une portion de terrain nouvellement réunie par voie d'alignement, à la chaussée déjà pavée, de ladite rue et située au droit de la propriété des requérants, qu'ainsi c'est avec raison qu'il leur a été fait application des anciens règlements et usages. » (S. 1857. 2. 152).

Décision conforme C. E. 9 Mars 1853 :

C. E. 29 Décembre. 1859. — « Cette obligation de premier pavage s'étend aux élargissements successifs de la voie publique de quelque côté qu'ils aient lieu, aussi c'est avec raison que le requérant a été condamné à contribuer pour moitié aux frais de premier pavage d'une parcelle de terrain retranché d'une propriété sise en face de la sienne, et réunie au sol de la voie publique. »

De 1864 à 1875. — Le Conseil d'État applique le premier système dans tous les cas. Il refuse de faire participer l'opposite. Voici l'espèce dans laquelle il a inauguré son changement de jurisprudence.

Route de Flandres, un accotement de ce grand chemin, dont la chaussée avait été anciennement pavée aux frais de l'État,

est transformé en trottoir, au droit d'une construction nouvelle. L'opposite est appelé à participer pour moitié dans ces travaux, conformément à la coutume de Paris, et à la jurisprudence d'alors : opposition, la requête est rejetée en Conseil de Préfecture ; recours au Conseil d'État.

Le Commissaire du Gouvernement soutient que l'imposition du premier pavage a pour fondement l'intérêt particulier de chaque riverain, d'avoir une viabilité en bon état devant l'immeuble dont il est propriétaire, et que l'ancienne jurisprudence lui inspirait de graves scrupules et des doutes les plus sérieux.

Le Conseil d'État, considérant que les travaux ont été exécutés sur le revers de la chaussée en face de la propriété du requérant, celui-ci est fondé à soutenir que c'est à tort qu'il a été imposé. Détaxe est prononcée en sa faveur (C. E. 21 Juillet 1864, D. 1865. 3. 52, S. 1865, 2. 118).

Certains auteurs ont vu dans ce changement de jurisprudence une mesure d'équité.

Ensuite, quelle que soit l'espèce, le Conseil d'État refuse de maintenir la taxe réclamée à tout opposite (C. E. 16 Décembre 1864, 14 Janvier 1865, 9 Février 1865, 19 Mai 1865, 14 Janvier 1869).

Persistant dans cette manière très particulière de voir, il a été jusqu'à détaxer un opposite, bien que celui-ci ait profité de la participation de la propriété vis-à-vis à son immeuble, quand son trottoir a été établi, ainsi que la Ville le faisait remarquer. Le principe de l'égalité devant l'impôt, l'équité la plus élémentaire commandaient de le faire participer, alors, dans les frais de trottoir construit au-devant de l'immeuble de son ancien co-participant.

Quoi qu'il en fût, le Conseil d'État « considérant que les propriétaires ne doivent supporter les frais de premier pavage, chacun en droit soy, que dans la moitié de la rue qui borde sa propriété », prononça détaxe (C. E. 3 Juin 1869).

C'était trop, l'Administration donne l'ordre à ses services de porter au rôle de recouvrement tous les opposites qui se

trouvaient dans ce cas. Elle refuse, bien qu'elle n'ait aucun intérêt pécuniaire dans le mode de répartition des dépenses entre les assujettis, de reconnaître, comme décision de principe, un système qui conduit à faire payer un, au riverain qui a accepté la participation de son opposite, et trois à ce dernier qui s'était incliné devant l'autorité des anciens arrêts de ce Conseil d'État.

Depuis 1875. — En 1875, la question se repose devant cette Assemblée, dans l'espèce suivante : Un carrefour est modifié au débouché de la rue vis-à-vis du requérant, celui-ci est appelé à participer dans la dépense en qualité d'opposite.

En présence de l'opposition de l'Administration municipale et du Conseil de Préfecture de la Seine, qui ne pouvaient pas admettre cette jurisprudence par trop excessive de la Cour suprême, le Commissaire du Gouvernement Braun fit une étude approfondie de la question. Il conclut, au sens traditionnel donné à l'expression « au droit soi », qui ne signifie pas seulement au long de, mais aussi « au-devant ». Dès lors, la « conséquence forcée de cette interprétation, dit-il, est qu'en cas de pavage total, chaque propriétaire riverain doit payer, eu égard à l'étendue de sa façade, la moitié en largeur du pavage total, d'où la conséquence, que le pavage d'un terrain incorporé à une rue pavée, n'étant qu'un supplément au pavage total, chaque vis-à-vis doit payer la moitié de ce supplément, c'est conforme à la logique et à l'équité, et confirmé au moins par l'ordonnance du 27 Avril 1779. »

Le Conseil d'État prend prétexte, pour maintenir la décision du Conseil de Préfecture, de ce document du 27 Avril 1779 (voir plus haut, p. 132) auquel, pour la première fois, la Ville de Paris se référerait, et qui n'était qu'une application particulière des anciens usages. « Considérant que l'obligation s'étend aux élargissements successifs des rues, de quelque côté qu'ils aient lieu, qu'ainsi le requérant a été condamné, avec raison, de contribuer par moitié aux frais de premier pavage d'une parcelle de terrain retranché d'une propriété sise en face de la

sienne, et réunie au sol de la voie publique » (C. E. 5 Mars 1875, D. 1875. 3. 2, S. 1876. 2. 342).

Cette décision consacrait le retour au second système de répartition : basé sur l'égalité rigoureuse des charges incombant aux deux riverains vis-à-vis.

Depuis, les arrêts du Conseil d'État ont été conformes : 6 Août 1875, 5 Mai 1876..., 24 Juillet 1907.

D. — *Pratique administrative.* — En présence des oscillations dans la jurisprudence successivement intervenue, il en est résulté une extrême diversité dans les obligations réciproques des riverains, les uns ont payé entièrement la viabilité sur la moitié de la rue, les autres n'y ont participé que pour un demi. L'Administration est obligée de rétablir l'égalité entre les divers prestataires.

Voici les règles qu'elle applique :

Premier cas. — La voie étant alignée et la chaussée étant en état de viabilité, un trottoir est-il établi devant un immeuble ?

Le riverain doit supporter la totalité des frais, à moins qu'il n'ait déjà contribué à l'établissement d'un trottoir opposé conformément à l'ancienne règle.

Deuxième cas. — Élargissement ou mise à l'alignement d'une voie en état de viabilité.

Le calcul doit être basé sur ce principe qu'à un moment quelconque tout riverain est réputé avoir acquitté la moitié de la viabilité exécutée au droit de lui. Toute dépense faite pour élargissements incombe par moitié aux deux propriétaires : le riverain et l'opposé. Aucune prévision de travail ultérieur ne doit entrer en ligne de compte, par exemple une future mise à l'alignement de la propriété opposée ; quand celle-ci sera réalisée, la dépense correspondante à la viabilité de la parcelle à incorporer sera à son tour répartie sur les mêmes bases, entre les divers riverains.

C'est l'application du troisième système de répartition.

E. — *Carrefours et Places.* — Dans une rue, l'avantage d'un élargissement est considéré comme étant le même pour les deux riverains opposés, ce qui conduit à un partage par moitié des frais de pavage sur le terrain rescindé.

Dans un carrefour, ou au débouché sur une place, la situation est toute différente ; il a déjà fallu adopter un mode spécial de répartition de la surface sur laquelle les riverains sont tenus de l'obligation de pavage (V. p. 116).

Si une modification est apportée, pour une raison quelconque, aux limites du carrefour, ouverture d'une voie nouvelle, dégagement d'un débouché, mise à l'alignement de certains immeubles, extension des portions déjà pavées, etc., comment les frais du nouveau pavage seront-ils répartis entre les divers propriétaires au droit des immeubles desquels l'opération a été réalisée, tout en tenant compte des anciens pavages libératoires.

Nous avons vu (p. 134 et s.) qu'en cas d'élargissement dans une rue alignée, les riverains opposés sont taxés pour la moitié de la surface incorporée à la voie publique, et proportionnellement à sa longueur de façade au droit de rescindement, c'est-à-dire pour la différence entre toute la surface actuellement assujettie, et celle à laquelle ils ont participé antérieurement. C'est la même règle qui doit être appliquée dans les carrefours.

A cet effet, il convient de faire un état de répartition pour le nouveau carrefour, sans tenir compte des anciens pavages. Comparer cet état avec celui qui a été fait (ou à établir dans cette hypothèse) pour le carrefour avant la modification. Il résultera pour chaque propriétaire une différence en plus ou en moins. Ceux qui ont payé pour une surface plus grande dans l'ancienne répartition que dans la nouvelle, sont libérés.

La répartition des frais totaux du nouveau pavage se fera entre les autres, proportionnellement, pour chaque propriétaire, à la différence constatée par la comparaison des états de recouvrement établis pour le nouvel et l'ancien états des lieux.

Ce système de répartition comporte rigoureusement l'impu-

tation proportionnelle du nouveau pavage, à chacun des propriétaires, dont la zone, lui incombant, est augmentée.

C'est bien conforme à la théorie de l'opposite que nous avons exposée.

Un autre procédé a été préconisé. Il consiste à répartir le nouveau pavage entre tous les riverains du carrefour proportionnellement aux surfaces correspondantes à la nouvelle répartition.

Ce mode d'opérer à l'inconvénient de supposer que les propriétaires supportent tous une augmentation de surface assujettie proportionnelle à la surface imposable au droit de leur immeuble quelle que soit la situation de la propriété rescindée par rapport à la leur : c'est évidemment erroné. Aussi, ce procédé n'est pas à appliquer, il est peut-être plus rapide, puisqu'il comporte la confection d'un seul état de répartition, tandis que le précédent en comportera deux, afin de pouvoir opérer sur les différences. Mais, ce n'est pas une raison pour s'écarter des règles établies d'après l'esprit de la coutume, de la jurisprudence et de l'équité.

Aucune décision de justice à notre connaissance n'est intervenue pour des répartitions de cette nature, d'ailleurs fort rares.

§ 6. — Débiteur de la Taxe. — Le Riverain

Voici la question qui a donné lieu aux controverses les plus ardentes en doctrine, et à de nombreuses variations en jurisprudence.

Quel est le redevable de l'obligation du pavage?

Tous les anciens textes disent sans hésitation : le riverain.

Nous sommes ainsi conduit à rechercher les conditions juridiques qui caractérisent cet individu.

La formule qui paraît résumer le mieux toute cette théorie est celle-ci :

1. — *Principe.* — Le débiteur des frais de pavage, c'est le propriétaire foncier, riverain de la voie publique, au moment de l'achèvement des travaux.

Propriétaire foncier. — Le détenteur du fonds, du sol, ayant sur celui-ci tous les droits : *jus abutendi, utendi et fruendi*.

Ce qui exclut le domaine public constitué de biens en dehors du commerce.

Riverain. — C'est-à-dire contigu, bordant, joignant immédiatement la voie publique.

Quand ? — Au moment de l'achèvement des travaux.

Reprenons, suivant leur ordre, chacune de ces propositions.

2. — *Propriétaire du Fonds.* — La charge du pavage est justifiée par la plus-value qui résulte de sa confécution pour la propriété riveraine.

Cette obligation est-elle attachée au fonds, au sol ou bien à l'immeuble dans son ensemble, c'est-à-dire y compris les constructions, en d'autres termes, est-ce une charge du fonds, ou une charge de la superficie?

Restent perpétuellement en présence, le fonds et la voie publique, qui en assure l'accès, les constructions qui peuvent être édifiées sont sous l'atteinte des temps, les modifications y sont toujours possibles. Quel que soit leur sort, quand le pavage a été fait dans la rue, le riverain est libéré à tout jamais de la servitude correspondante. C'est donc le fonds qui bénéficie de la plus-value résultant de l'exécution de la viabilité.

Il n'y a même pas à faire de distinction entre les coutumes, où la charge diffère suivant que la propriété est ou non bâtie.

Si, lorsque la propriété est bâtie, une surlargeur de pavage est exigible, il n'en est pas moins vrai qu'en cas de libération pour la charge supplémentaire, toute autre construction peut remplacer la précédente, la servitude est complètement éteinte, cet avantage est donc lié au fonds, il est transmis avec lui à tous les détenteurs successifs. Aussi doit-on conclure que, dans

tous les cas, c'est le propriétaire du sol qui est redevable de la taxe.

La jurisprudence du Conseil d'État est parfaitement, en concordance. En voici quelques applications :

A. — *Propriétés bâties et non bâties.* — La coutume de Paris est constante : pas de distinction entre la propriété bâtie et non bâtie. Déjà les lettres patentes du 1^{er} Mars 1388 imposaient la charge du pavage à « tous demeurans ou ayans maisons, jardins ou autres édifices et habitations en icelle ». Les lettres patentes du 30 Décembre 1785 le stipule formellement, « le premier pavé devait être fait aux dépens des particuliers propriétaires de terrains et maisons qui bordent lesdites rues. »

La jurisprudence du Conseil d'État est absolue dans le même sens : « à moins que les usages ne comportent une immunité de ce chef, les riverains sont assujettis aux dépenses du pavage que leur propriété soit bâtie ou non bâtie. » (C. E. 2 Août 1878, Paris ; 2 Décembre 1881, Bordeaux). Et sont considérés comme bâtis, les terrains constituant une dépendance des habitations (C. E. 27 Mai 1887).

A Marseille, ne sont imposables que les propriétaires des maisons bâties sur des terrains joignant la voie publique, sans qu'il y ait à distinguer si les constructions sont en bordure ou en retrait de la voie publique (C. E. 8 Février 1907, D. 1909, 5. 56).

B. — *Coexistence d'un propriétaire foncier et d'un superficiaire.* — La Ville de Paris avait fait construire une école sur un terrain dont elle disposait par emphytéose, un pavage est établi au droit de ces constructions, le Conseil d'État a jugé que c'était au propriétaire foncier et non au propriétaire superficiaire à qui devait être imputée la taxe (C. E. 23 décembre 1853). Voilà un arrêt caractéristique.

C. — *Propriété indivise du fonds.* — Le pavage au droit d'un immeuble doit être considéré comme une dépendance laissée

en état d'indivision forcée pour l'usage commun des co-propriétaires. Par suite, en l'absence d'un texte spécial ou d'un usage constant différent, les co-propriétaires du fonds doivent contribuer, entre eux, aux frais d'établissement et de réparations des pavages et trottoirs, leur quote-part étant proportionnelle à leurs droits dans la communauté (C. C. Art. 1853).

D. — *Maison dont les différents étages appartiennent à divers propriétaires.* — L'article 664, C. C., règle les droits respectifs des divers propriétaires en l'absence de titre qui ferait la loi des parties. Le sol est évidemment en co-propriété, l'impôt foncier, et les charges d'intérêt commun comme les réparations aux murs et aux toits, sont répartis entre les divers propriétaires, chacun en proportion de la valeur de l'étage qui lui appartient.

Il en est de même pour la taxe de pavage, sans distinction et sans égard au plus ou moins de profit que chaque étage peut procurer : la viabilité améliore l'accès de l'immeuble dans son ensemble.

A défaut d'une répartition proposée par les propriétaires, basée sur la valeur de l'étage détenu par les différents propriétaires, la dépense peut être répartie dans la proportion de la valeur cadastrale de l'étage qui appartient à chacun d'eux. (Tribunal civil de Grenoble, 26 Décembre 1885, *Répertoire Droit Français*, V^o Voirie, n^o 156).

E. — *Immeuble frappé d'usufruit.* — Les frais d'établissement du pavage constituent non pas une charge annuelle des immeubles riverains, telles que les contributions qui sont censées charges des fruits, mais une charge imposée sur la propriété pendant la durée de l'usufruit, c'est donc le propriétaire qui est obligé de les payer en vertu de l'art. 609 C. C. (C. E. 19 Janvier 1906, D. 1907. 3. 90, S. 1908. 3. 22). C'est lui qui doit figurer au rôle. L'usufruitier devra tenir compte des intérêts au nu-propriétaire, à moins qu'il ne préfère contribuer par l'avance des frais, auquel cas il y aura répétition du capital, sans intérêt, à la fin de l'usufruit. (C. C. 608 et 609).

3. — *Riverain de la voie publique.* — Le mode de répartition des dépenses de pavage, sous l'ancienne coutume étant surtout basé sur l'avantage dont profitait l'immeuble par l'amélioration de la viabilité, la question de la riveraineté ne pouvait être rigoureuse.

Aussi ne signale-t-on rien de précis à ce sujet, dans les anciens usages et c'est une création de la jurisprudence, une véritable loi prétorienne, qui régit cette matière.

Le Conseil d'Etat exige une contiguité absolue, il faut que la situation de la propriété soit telle que le détenteur puisse, *sans moyen*, avoir accès à la voie publique comme bon lui semblera, et quand il le désirera. Bien entendu, sauf les permissions de voirie et droits corrélatifs qui constituent une mesure de police, ou un revenu fiscal, ne modifiant évidemment pas ni la nature des droits des riverains sur la voie publique, ni les obligations qui leur sont imposées de ce chef par les usages (C. E. 23 Mars 1900, D. 1901. 5. 471, S. 1902. 3. 68).

Mais si un immeuble, aussi important soit-il, est séparé de la rue par une bande de terrain soit appartenant à un particulier, soit dépendant du domaine privé d'une commune, d'un département ou de l'Etat, bien qu'en fait, il soit le véritable riverain, au sens de l'ancienne coutume, il ne l'est pas en droit strict, et le Conseil d'Etat prononce exonération de la taxe en sa faveur.

Ce peut être rigoureux dans bien des cas.

Voici des solutions intervenues sur les espèces qui se présentent couramment.

A. — *Servitudes sur le terrain bordier.* — Peu importe s'il existe ou non des servitudes sur le terrain joignant la voie publique, c'est sur le terrain bordier que pèse la charge du pavage. Exemple :

Existence d'un droit de passage sur la propriété riveraine. — Le propriétaire d'une enclave doit-il être tenu avec le propriétaire riverain, des frais de pavage procurant à l'un comme à l'autre une faculté d'accès à leur immeuble ?

Par application du principe de la riveraineté immédiate, le propriétaire qui ne possède qu'un droit de passage sur cette propriété riveraine, ne saurait-êtré appelé à participer dans ces frais

B. — *Terrains hors d'alignements.* — A — *En saillie.* — Une propriété est-elle frappée d'alignement, si le détenteur conserve la portion à retrancher sur l'immeuble et cède l'excédent à un tiers, qui construit sur l'alignement futur, c'est le propriétaire primitif qui est redevable des frais de pavage exécutés au droit de la propriété, jusqu'à l'ancien alignement.

Quand la partie rescindable sera acquise par la commune et que la mise en état de viabilité, y sera effectuée, il y a élargissement de la voie et ce sera le propriétaire devenu directement riverain de la voie publique qui devra participer aux frais de pavage sur cette parcelle.

B. — *En retrait.* — Quand par voie d'alignement, il est procédé à un redressement ou un rétrécissement d'un chemin, une bande de terrain est comprise entre les limites des propriétés particulières et l'alignement approuvé.

Cette lisière de terrain, en dehors du domaine public, fait partie incontestablement du domaine privé de la commune, du département ou de l'Etat suivant que son incorporation au domaine public a été prononcée à l'origine en faveur de l'une de ces personnes morales.

Si au contraire, ce terrain n'a jamais dépendu de voie publique, il est et reste de domanialité privée.

Peu importe si les propriétaires des immeubles situés à l'arrière de la limite légale de la voie publique, jouissent sur la parcelle adjacente à leurs héritages de tous les avantages réservés aux riverains de la voie publique, ils n'en sont pas moins soustraits aux règlements de voirie et spécialement à la servitude de l'alignement. La jurisprudence du Conseil d'Etat est dans ce sens ; il considère ces propriétés comme ne joignant pas la voie publique. La Cour de Cassation est moins rigou-

reuse ; d'après elle, l'approbation du plan d'alignement n'emporte pas par lui-même désaffectation de la partie en dehors de l'alignement (C. E. 31 Mai 1855). Elle estime que, tant que la parcelle est laissée à l'usage public et qu'aucun indice apparent ne démontre qu'elle n'est pas voie publique, la construction en retrait reste soumise aux règlements et servitudes de voirie. Il en résulte que le Conseil d'État admet qu'un propriétaire peut sans autorisation, faire reconstruire sur la limite de son terrain, par conséquent en retrait de l'alignement ; la Cour de Cassation y voit un motif plausible de contravention. (V. des Cilleuls, *Voirie Urbaine*, p. 197).

D'après la doctrine appliquée par le Conseil d'Etat, les droits de ces propriétaires sur la parcelle au moyen de laquelle ils atteignent la limite légale de la voie publique, s'analysent en droits éventuels de passage, de vue et d'égout. (C. C. Art. 682 à 685) et en un droit de préemption (Loi du 16 septembre 1807, art. 53).

Aussi l'exercice des avantages qu'ils retirent de leur situation de fait ne constituant pas un droit, on ne saurait leur imposer, à titre de réciprocité, les charges légales de ce voisinage.

Un de ces propriétaires, ne deviendra riverain qu'autant qu'il aura profité de son droit de préemption, avec effet rétroactif du jour de la mise en demeure de l'exercer, si ce n'est qu'à la suite de celle-ci qu'il a pris sa détermination.

Le statut de ces parcelles, étant maintenant fixé, le Conseil d'Etat, en conséquence, exonère des frais de pavage le propriétaire n'ayant pas encore été mis en demeure d'acquérir cette bande de terrain retranchée séparant sa propriété de l'alignement de la voie publique comme ne la joignant pas sans moyen. (C. E. 22 Avril 1857).

Si cette solution éminemment juridique, dérivant du principe de la contiguïté des immeubles assujettis avec la voie publique, est acceptable dans l'espèce soumise à son jugement (il s'agissait d'un jardin clôturé d'un mur joignant, sans accès, une parcelle hors d'alignement sans viabilité), si elle est

fondée quant à l'application de la servitude d'alignement, dans bien des cas, elle conduit à des solutions nettement contraires aux anciens usages relatifs au pavage qui ne faisaient nullement cette distinction subtile.

Quand un propriétaire d'une construction importante devra lui ou ses successeurs, avancer la façade actuellement sur rue de quelques décimètres, pour prendre l'alignement réglementaire, lors d'une reconstruction éventuelle, dans un temps fort éloigné, peut-être un siècle, peut-être plus, il semble impossible de l'exonérer actuellement de la taxe de pavage, non seulement sur la voie publique, au droit de lui, mais encore sur la parcelle de terrain de domanialité privée le joignant sous prétexte qu'il n'est pas riverain de la voie publique. L'équité le proclame, non seulement la mise en viabilité de la rue, mais surtout celle de la partie hors d'alignement, est fait au grand, sinon à l'exclusif avantage de cette propriété.

Aussi, la jurisprudence de la Cour de Cassation paraît moins entière, et en nous en inspirant, nous sommes conduit à conclure que, dans cette occurrence, la bande hors d'alignement doit être considérée comme voie non classée livrée à la circulation publique (V. p. 56 et 308). Nous avons dit que, dans ce cas, la coutume imposait aux riverains l'obligation de participer au pavage, mais qu'il se posait une question de fait dont l'appréciation souveraine était laissée au juge.

c. — *Voie projetée non ouverte.* — C'est encore par application de ce principe de la contiguïté de l'immeuble assujéti avec le domaine public de la voirie que le Conseil d'Etat prononce décharge de la taxe quand l'immeuble ne deviendra riverain qu'après l'ouverture d'une rue projetée. Tant que cette opération n'est pas en cours de réalisation au droit de la propriété, cette dernière n'est pas riveraine de la voie nouvelle et on ne saurait lui demander une part des frais de construction d'un carrefour auquel elle aurait à participer si la rue projetée

était effectivement ouverte. (C. E. 7 Mai 1875 ; 4 Juin 1875).

S'il y a eu recours à l'expropriation d'utilité publique pour acquisition des immeubles disparus par la création de cette voie, ce sera du jour du jugement d'expropriation, qui opère, *erga omnes*, le transfert de la propriété expropriée au domaine public, que remontera l'effet de la riveraineté de ces propriétés, par conséquent les frais de pavage terminés sur le carrefour postérieurement à ce jugement seront recouvrables.

d. — *Talus des routes*. — La question devient particulièrement délicate.

Il faut distinguer entre la largeur d'emprise et la largeur de la route. — L'emprise c'est la totalité des terrains qui sont utilisés pour l'assiette de la plateforme de la route et de ses dépendances, tels que talus de déblais, talus de remblais, pontceaux, etc.; tandis que la largeur de la route, c'est la portion comprise entre les alignements. Un exemple : une route de douze mètres de largeur de plateforme (partie comportant la chaussée et les accotements), dans la portion du tracé, où elle est établie sur un remblai de six mètres de hauteur, comporte une largeur d'emprise de trente mètres ; car, pour maintenir la plateforme à une altitude de six mètres, il faut placer de chaque côté de la route, un talus ayant neuf mètres de pied, ordinairement.

C'est une espèce prise à titre de démonstration, car si des remblais de six mètres n'ont rien d'exceptionnel, ils ne sont pas non plus courants, surtout dans les agglomérations.

La bande de terrain d'emprise correspondante aux talus, est ordinairement laissée aux riverains s'il s'agit de talus de déblais, parce que la route en général ne subira pas d'inconvénients des entreprises dont ils pourraient être l'objet, seul le terrain supérieur est intéressé.

Au contraire pour les talus de remblais toute atteinte au soutènement compromet la sûreté de la voie, si des ouvrages adéquats ne sont pas exécutés pour en empêcher les effets

Aussi, souvent, il n'y a rien d'absolu, cela dépend de beaucoup de considérations de fait et même de droit, l'emprise du talus de déblais n'est pas achetée au moment de l'ouverture du chemin, une indemnité est seulement donnée au riverain, il tire le parti qu'il peut du talus ; tandis que les emprises correspondant au talus de remblai sont acquises en propriété et font partie de la voirie, à laquelle est rattachée le chemin. Il s'ensuit qu'en cas de doute sur la propriété du talus, le Conseil d'État exige, quand la route est en déblai, que l'Administration démontre que le talus lui appartient, au contraire, il y a présomption en faveur de cette Administration, quand la route est en remblai (Arg. C. E. 19 Janvier 1906). Il considère « que les talus pratiqués pour accoter les routes plus élevées, que les terres riveraines font partie intégrante des routes ». (C. E. 30 Juin 1839).

En tous cas quand un riverain désire border la voie publique pour y dresser une construction, ou pour tout autre motif, il en obtient l'autorisation soit avec cession de la portion de l'emprise du talus au droit de sa propriété, soit par tolérance administrative, sous conditions conventionnelles spéciales, entre autres pour le soutènement des terres.

Voilà la situation de fait dont nous devons exposer l'origine pour suivre plus facilement le statut de droit qui va en résulter.

La jurisprudence du Conseil d'État, est peu importante sur ce point spécial, mais elle semble bien conforme aux principes qui viennent d'être exposés.

A. — *Propriétés en contre haut.* — Du moment que l'immeuble joint la route, le riverain est assujetti.

Dans l'espèce soumise au Conseil d'État, il s'agissait d'un jardin clos d'un mur, à six mètres en contre haut du chemin avec lequel il n'avait aucune communication. Le requérant invoquait son manque d'intérêt dans la construction du pavage et le défaut de précédent relatif à son cas, où l'usage ait été appliqué.

S'il fallait démontrer constamment que l'usage, quel qu'en

soit l'objet, ait été appliqué dans une circonstance absolument identique, les débiteurs allègueraient toujours des modalités subtiles qui, d'après eux, devraient les exonérer de l'obligation. Il s'agit nécessairement d'une question d'équité et de bon sens, pour l'appréciation de laquelle, le juge est souverain.

Dans le cas du pavage, si la disposition des lieux, par exemple, en pays de montagnes, est telle que le riverain ne pourrait, sans travaux énormes, atteindre la route, ne serait-ce que par un sentier, évidemment, la question de fait pourrait intervenir, mais si au contraire l'accès est possible avec l'aménagement d'ouvrages comme il s'en fait souvent, le riverain est impossible.

La propriété du requérant rentrait dans cette catégorie, il lui était possible de pratiquer des ouvertures dans son mur de clôture, et d'aménager un accès à la voie publique. Dans ces conditions comme tout autre bordier, il profite de l'amélioration apportée par le pavage.

Le Conseil d'État a jugé qu'alors le riverain ne peut-être dispensé de la contribution aux frais de pavage pour les parties du Boulevard, qu'il joignait par ce talus escarpé. (C. E. 22 Avril 1857, D. 1858. 3. 18, S. 1858. 2. 222).

B. — *Propriétés en contre bas*. — Si la desserte de la propriété est impossible par circulation sur le talus de remblai sans appropriation trop dispendieuse, cette situation entraîne, pour assurer les accès, soit la création d'un chemin latéral, au pied du talus, soit l'établissement régulier de servitudes de passage sur d'autres terrains avoisinants. Dans ces conditions, l'immeuble ne peut pas être considéré comme riverain de la voie publique. (C. E. 12 Mars 1898, D. 1899. 3. 65).

Il va sans dire, que si l'immeuble comprend le talus, en propriété, la question de riveraineté ne se pose plus, puisque l'héritage joint la voie publique sans moyen, et que le détenteur peut y établir tels accès qu'il jugera bons, quand il le voudra, alors il est assujettissable.

E. — *Débouché des voies privées.* — La taxe est due au débouché des voies privées, comme au droit de toute autre propriété, mais comment en répartir le montant ?

Trois hypothèses peuvent être envisagées :

1°. — Le sol de la voie privée appartient à un tiers, et les immeubles riverains à divers.

Pas de difficulté, c'est le tiers propriétaire du sol de la voie privée qui doit être entièrement soumis à la taxe en qualité de riverain de la voie publique. (V. p. 151).

2°. — Les riverains de la voie privée sont propriétaires du sol, situé au droit de leurs immeubles avec usage en commun à tous les intéressés.

Dans ce cas, c'est entre les propriétaires des deux immeubles situés aux angles de la voie privée, dont les parcelles, frappées de la servitude de passage, ont seules accès direct sur la voie publique, que doivent être répartis les frais de viabilité de carrefour formé par les deux voies. (V. p. 151).

3°. — Le sol de la voie privée est indivis entre les divers propriétaires des immeubles riverains.

La taxe, alors doit être répartie entre les co-propriétaires dans le rapport de leurs droits sur le sol de la voie privée, et si ce rapport n'est pas connu ou établi entre eux, ils doivent payer au prorata des façades des immeubles sur la voie privée (V. p. 149).

Les règles ci-dessus s'appliquent qu'il y ait ou non construction au-dessus de l'entrée de la voie privée, puisque c'est à raison de la possession du sol que les riverains sont assujettis.

F. — *Murs mitoyens mis en bordure de la voie publique par suite de la démolition des maisons contiguës.* — Il arrive fréquemment qu'au cours des opérations de voirie, des murs mitoyens sont mis à découvert par la démolition des maisons contiguës et viennent joindre, sans moyen, la voie publique.

Est-ce que la Ville peut réclamer au propriétaire, dont le

mur mitoyen est ainsi devenu riverain, entre autres, la taxe de pavage ^P

Les droits respectifs des villes et des riverains sur ces murs mitoyens ont donné lieu à de vives et nombreuses controverses en raison de l'importance des intérêts engagés ; ouverture de baies, droits de voirie, exploitation de ces murs, affichage, etc.

Nous nous limiterons ici à ce qui a trait directement à la recherche du débiteur de la taxe de pavage due au long de ces murs.

Pour jeter un peu de clarté dans cette question délicate, analysons d'abord, ce que comporte un mur mitoyen.

Nous distinguerons soigneusement, comme en droit civil, le sol sur lequel il est construit, du mur lui-même.

La propriété du sol reste divisée entre les deux propriétaires voisins, elle est grevée d'une servitude d'usage commun pour un objet bien déterminé, l'assise d'un mur. Ni le droit de possession, le *jus abutendi*, ni le *jus fruendi* ne sont indivis, le *jus utendi* seul l'est incontestablement. En cas de disparition du mur, chacun des propriétaires reprendra, *ipso facto*, le terrain qu'il occupait. Il n'y a donc pas communauté dans la propriété du sol.

Tandis que pour le mur proprement dit, la construction accessoire du sol, il y a mitoyenneté, c'est-à-dire une communauté avec indivision forcée ; le droit de chacun des co-propriétaires porte, non pas sur une partie divisée de la chose, mais sur chacune des molécules dont l'agrégation constitue la chose toute entière.

Le droit de possession et le droit d'usage sont indivis, seul le *Jus fruendi* ne l'est pas, chacun des propriétaires tire de la propriété commune, chacun de son côté, les profits qu'il peut en avoir, sans partage dans les bénéfices sous réserve que les agissements de l'un ne portent pas tort à l'autre. (En ce sens, Cour d'Appel, Paris, 24 Décembre 1891).

Pour le sol, il y a deux propriétaires, pour le mur il y a deux co-propriétaires.

Notons que les deux propriétaires peuvent être différents des deux co-propriétaires.

Ceci posé, cherchons maintenant, pour un mur joignant directement la voie publique, quels vont-êtré les deux propriétaires et les deux co-propriétaires.

Nous sommes encore conduit à faire une nouvelle distinction suivant que le mur envisagé est arrivé à joindre la voie publique par application de la servitude d'alignement, ou à la suite d'une opération d'utilité publique poursuivie par expropriation ou acquisition amiable.

A. — *Mise à l'alignement par mesure de voirie.* — Lorsque, par l'application pure et simple de la servitude d'alignement, un propriétaire est obligé de reculer la façade de la nouvelle construction qu'il substitue à l'ancienne démolie, soit volontairement, soit forcément pour cause de vétusté « il n'a droit à indemnité que pour la valeur du terrain délaissé » (art. 50 ; L. 16 Septembre 1807), abstraction faite des bâtiments démolis dont il lui est loisible d'enlever les matériaux.

L'administration ne peut donc acquérir que le terrain effectivement livré à la voie publique, dès lors, le propriétaire ne saurait être réputé avoir renoncé au profit de l'Administration à ses droits sur les « murs pignons » demeurés subsistants. Ces murs, en effet, ne peuvent être considérés pas plus que le sol sur lesquels ils sont édifiés, comme pouvant être incorporés tels quels à la voie publique, aucune indemnité de ce chef, n'a été allouée. La commune n'a donc aucun droit sur ces murs, ni sur leur emplacement, sauf conventions contraires, bien entendu. — Elle ne peut que faire respecter la servitude d'alignement, mais ne saurait s'immiscer, dans l'administration de ce mur. Elle est en présence d'une propriété privée commune entre divers particuliers, il s'ensuit que des baies par exemple, peuvent être pratiquées dans ce mur pignon sans que l'Administration puisse y faire opposition.

C'est le propriétaire de la petite bande de sol ordinairement

de 0,20 à 0,30 de large, sur laquelle ce mur est fondé pour partie, qui est le riverain de la voie publique à cet endroit.

C'est lui qui est imposable à la taxe de pavage.

Au droit de cette parcelle de terrain la surface imposable est déterminée, d'après les règles de répartition qui ont fait l'objet du § 2, p. 126.

B. — *Expropriation ou acquisition amiable de l'immeuble rescindé.* — L'expropriation prononcée, ou l'acquisition amiable réalisée, ont pour effet de transférer immédiatement dans le domaine public toute la portion de sol comprise entre les alignements, aussi bien la partie livrée effectivement à la circulation que la petite bande de terrain sur laquelle s'élève le mur devenu contigu à la voie publique.

Cette parcelle dépend incontestablement du domaine public. Elle est ainsi mise hors du commerce, et tant que durera son affectation elle a cessé d'être susceptible d'appropriation privée. Elle ne peut plus être considérée juridiquement, pas plus que la voie publique elle-même, comme l'un des héritages voisins au profit desquels peut s'exercer, à proprement parler, la servitude de mitoyenneté.

Alors que le mur proprement dit entre dans le domaine privé de l'Administration expropriante ou acquéreur, et reste co-propriété indivise entre cette Administration et le propriétaire voisin, c'est de jurisprudence constante.

La co-propriété civile demeure intacte sur ce mur commun. L'Administration peut s'opposer aux agissements qui constituent en fait une menace à ses intérêts et une atteinte directe à ses droits, en tant qu'ils apportent une innovation matérielle interdite par l'Art. 1859, § 4°, C. C.

A ce titre, aucun tribunal ne peut imposer, à cette Administration, l'obligation de supporter l'ouverture de portes et de fenêtres à laquelle elle a intérêt à s'opposer, puisque l'existence de ces jours et accès entraînerait une plus value de nature à augmenter l'indemnité à verser par la commune en cas d'acquisition éventuelle de cet immeuble nécessairement

frappé d'alignement. (C. C. 1^{er} Juillet 1879, S. 1880. I. 118 ; 21 Juillet 1862, S. 1862. D. 62. I. 373).

Il s'agit là d'une tolérance de pure faveur, qu'elle peut refuser purement et simplement ou ne donner qu'à telles conditions licites qu'elle juge opportunes d'imposer. (C. E. 19 Mars 1910).

En ce qui concerne la taxe de pavage : la propriété voisine est bien contiguë à une parcelle de terrain dépendant du domaine public, mais qui n'est pas livrée à la circulation publique. Cette propriété ne peut donc pas être considérée comme bordant la voie publique, puisque son propriétaire ne peut pas y avoir accès de plein droit, dans ces conditions il n'est pas imposable.

En fait, comme en droit, c'est le domaine public, qui est riverain du domaine public.

On ne saurait arguer de la riveraineté du mur mitoyen pour répartir les frais de pavage entre le voisin et la commune, au titre de son domaine privé, sous prétexte qu'ils sont propriétaires communs du mur, joignant sans moyen la voie publique.

Nous avons montré, et la jurisprudence du Conseil d'État est dans ce sens, que la charge du pavage incombe au propriétaire foncier et non au propriétaire superficiaire (V. p. 149).

A ce titre le voisin ne peut être porté sur un rôle de recouvrement de frais de pavage au droit du mur. (Contrà, Conseil de Préfecture de la Seine, 22 Mai 1906).

En outre ce mur, est une co-propriété, nous l'avons dit, son statut juridique ne peut se trouver modifié par suite de la démolition d'une construction qu'il supportait, chacun des co-propriétaires tire, le parti qu'il peut, de la face dont il dispose privativement, sans partage des bénéfices, ni non plus des charges. C'est là loi de réciprocité.

La solution à laquelle nous sommes arrivé, est des plus équitables. puisque si le voisin désire des vues ou un accès sur la voie nouvelle, la Commune peut lui imposer convention-

nellement telle quote part qu'elle voudra, la totalité même, des frais de pavage exécutés le long de ce mur.

C'est là une de ces conditions licites qu'elle peut insérer dans l'arrêté de tolérance.

Nous n'avons relevé aucune décision du Conseil d'État spéciale aux taxes de pavage le long de ces murs et pignons.

Observation I. — Pour la taxe de balayage qui a beaucoup d'analogies avec la taxe de pavage, nous serions peut-être conduit, sur ce point particulier, à une conclusion différente, parce que le balayage n'entraîne pas une plus-value définitive du fonds comme le pavage, c'est une charge de la propriété de la surface, du superficiaire qui en profite, et non pas de la propriété du fonds, du foncier, comme pour le pavage.

Observation II. — Si le mur joignant la voie nouvelle n'est pas mitoyen, il devient simple mur de clôture, alors le propriétaire joint effectivement la voie publique, il est riverain, la création d'accès dépend de sa pure volonté, dès lors il doit contribuer aux frais de pavage par ce que s'il n'y a pas accès, en fait, il y a accès, en droit. (C. E. 29 Mai 1908).

Si le mur est partie mitoyen, partie non mitoyen, chacune de ses portions est soumise aux règles que nous venons d'exposer, selon le cas.

La jurisprudence au sujet du droit d'ouverture des baies est aujourd'hui absolument conforme aux conclusions auxquelles nous sommes arrivé par pure doctrine. Mais ce n'a pas été sans de nombreuses fluctuations.

La Cour de Cassation voyait dans ces murs une propriété indivise, où tout propriétaire peut faire usage de la chose commune pourvu qu'il ne porte point préjudice à son co-propriétaire. (Art. 1859 C. C. ; Cass. 21 Juillet 1862).

Le Conseil d'État en a jugé autrement (C. E. 19 Mars 1910), d'après lui le consentement de la commune co-propriétaire est indispensable pour y pratiquer des ouvertures.

Pour le pavage, l'Administration de la Ville de Paris estime

qu'en conformité des anciens usages, les frais de viabilité à la charge des propriétés riveraines, sont inhérents au fonds lui-même, et non au mur séparatif devenu simple mur de clôture, le propriétaire voisin serait ainsi impossible pour la totalité des frais de pavage. Cette solution admet implicitement la riveraineté avec la voie publique. Ce n'est pas exact, il y a bien contiguité avec le domaine public, mais le long d'une parcelle qui n'est pas livrée à la voie publique, il n'y a pas jonction sans moyen avec celle-ci.

Puis il a été soutenu que, les propriétaires du sol devant la taxe, il faut en déduire que les co-propriétaires du mur doivent être tenus, proportionnellement aux droits de chacun dans la mitoyenneté, aux frais de pavage par analogie au cas envisagé par l'art. 655, C. C. Ce n'est pas rigoureux, il y a confusion entre la propriété du sol et celle de la construction.

C'est cependant, à quoi tendent à conclure les avis du Comité consultatif de la Préfecture de la Seine.

A signaler aussi dans ce sens, une décision du Conseil de Préfecture de la Seine du 17 Avril 1907.

Cette solution paraît, quoi qu'il en soit, en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'État dans son ensemble.

4. — *Le détenteur au moment de l'achèvement des Travaux.*

La question de savoir si l'obligation du pavage est une charge réelle, c'est-à-dire attachée à la chose, ou personnelle, c'est-à-dire au propriétaire, a fait l'objet de vives et ardentes controverses. Pour ne pas charger ici notre exposé, nous traitons cette question dans la note I. p. 345.

La jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'État après avoir été bien hésitante, a fini par ne pas reconnaître à la taxe du pavage un caractère de réalité. Tant que les travaux ne sont pas exécutés l'obligation est certaine, elle frappe l'immeuble *in rem*, elle le suit de mains en mains, elle reste attachée indéfiniment à lui. Sa publicité est complète, *erga omnes*, il suffit de regarder la voie publique au droit de l'im-

meuble. Sans discussion possible, la charge est réelle par nature et jouit du droit de suite sans aucune formalité.

Par l'exécution des travaux, le créancier et le débiteur restent les mêmes, mais la nature de la dette change complètement, le débiteur, devra une somme d'argent et non plus, comme avant, un ouvrage. La commune qui a fait une avance de fonds, devient le créancier du riverain pour son remboursement. L'objet de l'obligation est complètement transformé. N'est-ce pas là novation objective par changement de dette du droit civil (C. C. art. 1271 § 1^{er})?

Tandis que le pavage constituait une charge réelle pouvant comporter un droit de suite, la taxe de pavage est une simple créance personnelle dépourvue de toute garantie, (jusqu'en 1902) la commune étant simple créancier chirographaire.

Cette transformation s'opère au moment de l'achèvement des travaux, c'est le détenteur de l'immeuble à cet instant qui est saisi par l'obligation nouvelle, c'est lui le redevable envers la commune de la quote-part des frais de pavage imputés à l'immeuble. Le Conseil d'État a jugé que seul il devait figurer sur le rôle de pavage (C. E. 12 Mai 1876 ; 2 Août 1878 ; 16 Juillet 1886 ; C. C. 13 Mai 1880 ; 8 Janvier 1895 ; 16 Février 1904).

Il n'appartient pas à l'agent d'exécution de choisir le débiteur, il n'a pas cette faculté, il doit inscrire au rôle le détenteur contemporain de l'opération de voirie.

Depuis la loi du 30 Mars 1902, la taxe de pavage, comme les autres taxes perçues au profit des communes, jouit du privilège du Trésor public, pour les contributions de l'année échue et de l'année courante établie par la loi du 12 Novembre 1808. C'est à l'initiative du comptable chargé du recouvrement que ce privilège doit être invoqué. (V. p. 358).

Propriétaire apparent. — Si un propriétaire apparent a été porté au rôle au lieu et place du véritable, l'assujetti a recours contre ce dernier pour se faire rembourser des sommes qu'il a payées en acquit (C. E. 3 Janvier 1834), à moins qu'il ne préfère faire prononcer décharge à son avantage, auquel

cas la Commune doit émettre un rôle nouveau au nom du propriétaire réel, en respectant toutes les formalités de droit. (V. Rectifications des rôles, p. 218).

5. — *Domaines privés et domaine public*

a. — *Domaines privés.* — Lorsque l'immeuble attenant au domaine public, appartient au domaine privé de l'État, d'un département et d'une commune, aucune difficulté, on est en présence d'un propriétaire de droit civil, chacun participe pour sa quote-part, aux frais de pavage sans aucune distinction, même si l'immeuble est ou n'est pas affecté à un service public, comme les casernes, les prisons, les écoles, etc., etc.

L'imputation de la dépense doit être faite à l'Administration qui détient le bien assujetti, et non pas au nom du Directeur ou du Régisseur de l'Etablissement public ou privé qui l'occupe.

b. — *Domaine public.* — Mais quand le terrain riverain de la voie publique dépend du domaine public, en principe aucune taxe ne saurait être exigée.

Les voies de communications terrestres et les rivières ne sont pas cotisables (Loi du 3 frimaire an VII, art. 103).

D'ailleurs, la présomption de l'utilité du pavage pour faciliter l'exploitation de l'immeuble riverain fait défaut ; il ne saurait non plus être question de plus-value acquise par le domaine public par suite de la mise en état de viabilité de la rue le joignant.

Il s'ensuit que l'État ne peut être assujetti aux frais de pavage de la partie qui excède la largeur de la route dans une traversée de village.

De même, il n'a pas à participer à ces frais le long des quais, des fortifications, etc.

En règle générale, le domaine public, livré à l'usage de tous, non productif de revenus, jouit d'une immunité complète, en ce qui concerne l'obligation du pavage.

c. — *Exceptions.* — Si cependant une exploitation industrielle ou commerciale s'exerce sur une partie de ce domaine public, il paraît rigoureux de le laisser jouir de ce privilège d'exonération.

Le pavage est ordinairement, alors, nécessité par l'importance de la circulation créée par cette exploitation, et il serait contraire à l'équité de voir justement l'établissement qui a motivé les travaux de voirie, ne pas y participer, alors que les autres propriétaires riverains seront appelés, chacun pour sa part.

Pour qu'il y ait contribution du domaine public, il faut l'adhésion de l'autorité souveraine, ou une convention spéciale portant dérogation à cette immunité de principe.

Dans deux cas, il est assujéti ; 1^o, au droit des ports de commerce, 2^o, le long des bâtiments et dépendances de l'exploitation commerciale des chemins de fer.

A. — *Ports de Commerce.* — Un décret du 5 Janvier 1853 relatif à la répartition, entre l'État et les Villes, des frais d'entretien des chaussées et trottoirs qui, dans les ports de Commerce sont compris entre le terre-plein des quais et les maisons, fixe la contribution volontaire de l'État.

L'État (Art. 1^{er}), ne participe en rien pour les revers et trottoirs compris entre les ruisseaux et les maisons. C'est le droit commun qui s'applique, ces revers sont entretenus soit par la Ville, soit par les propriétaires, conformément aux usages locaux, des trottoirs peuvent y être construits par application de la loi du 7 Juin 1845.

Ces ouvrages, situés entre les maisons et la rue, ont en effet pour but de protéger les fonds des riverains, en faciliter l'accès, assurer aux habitants un passage commode et sûr.

Si la chaussée de la rue latérale au port, n'est pas traverse de route nationale ou départementale, auquel cas la Ville n'a pas à contribuer aux frais d'entretien, l'Art. 2 stipule que l'entretien se fera à frais communs entre l'État et la Ville, dans les parties où le quai est en terre-plein.

Mais, s'il y a parapet sur mur de soutènement suivi d'un quai ou d'une cale de débarquement, c'est-à-dire si, en ce point, la desserte du terre-plein est assuré par un quai établi sur cette plate-forme, ou s'il n'y a pas usage commercial du quai, alors la rue latérale n'intéresse plus particulièrement le port, et l'Art. 3 laisse la totalité des frais à la charge de la commune, sauf s'il s'agit d'une portion de route nationale ou départementale, bien entendu. Si, cependant, ce quai, ou cette cale de débarquement longeant la rue, se trouve de niveau avec la chaussée, l'État participe encore.

En résumé, en raison de l'utilité qu'offre le bon état de la voie pour l'accès au quai du port, l'État, en sa qualité de riverain intéressé, supporte la moitié des frais d'entretien.

C'est l'application des règles ordinaires concernant le pavé et les trottoirs, à cela près, que l'État, non tenu habituellement aux frais de pavage des rues qui longeant des parcelles dépendant de la grande voirie y participe dans l'espèce, par des considérations justifiant son concours.

En cas de premier pavage, dont la construction aura pour résultat de réduire ensuite les frais d'entretien, le trésor public y participe pour sa part.

Ce n'est pas une subvention (V. ci-après, p. 195) donnée par l'État à la Commune pour l'inciter à faire opérer le pavage, mais, sa part contributive dans la dépense, à titre de riverain, à qui il a déclaré consentir à être assimilé, en tous points et d'une façon générale. Ce qui permet, dans les localités comme à Bordeaux, où les anciens usages mettent le pavage à la charge des riverains, de réclamer à ces derniers, intégralement, l'autre moitié des frais.

« Considérant que si l'État comme riverain du quai à promis son concours, en vertu du décret du 5 Janvier 1853, pour l'acquittement d'une partie desdits frais, cette circonstance ne met pas obstacle, à ce que la Ville de Bordeaux, obligea les riverains du côté opposé, à supporter la part de dépense restée

à sa charge, et à laquelle ils se trouvaient assujettis en vertu de ces anciens usages. » (C. E. 27 Mai 1887, D. 1888. 3. 96).

Ports fluviaux. — Le décret du 5 Janvier 1853, ne fait aucune distinction entre les ports de commerce desservant la navigation maritime, ou la navigation intérieure.

Dans les deux cas, l'intérêt et les motifs qui justifient la participation de l'État en raison de la nécessité de créer un accès sûr et commode au port, subsistent entièrement.

Aussi nous estimons, non pas, par assimilation ou extension, mais d'après ses termes, pris *stricto sensu*, que ce décret est encore applicable dans ce cas.

La question a été soulevée, en 1869, au sujet du port de la Rapée, à Paris, dont le terre-plein est de niveau avec le quai latéral.

L'Administration des Ponts et Chaussées refusait la participation de l'État aux frais de pavage, sous prétexte qu'il s'agissait d'une dépendance du domaine public.

Le décret de 1853 n'a pas été invoqué dans la discussion, et d'autre part l'affaire n'a pas donné lieu à décision judiciaire. A notre avis, il était opérant dans l'espèce.

B. — *Chemins de fer.* — La participation des Compagnies de Chemins de fer, aux frais de pavage a donné lieu à bien des décisions contradictoires.

Pas de difficultés quand les constructions ou installations sont établies sur des terrains appartenant en propre à la Compagnie. Elles font partie de son patrimoine particulier, soumis au droit commun. Mais quand elles sont établies sur le domaine public, la question est plus délicate. Les Compagnies soutiennent que les chemins de fer, construits ou concédés par l'État, faisant partie du domaine public, grande voirie, (Art. 1^{er} de la loi du 15 Juillet 1845), dès lors, les concessionnaires ne sauraient être astreints à payer la taxe de pavage.

Le sol des emprises ainsi que l'infrastructure des voies appartiennent à l'État ; les Compagnies n'en ont que l'exploita-

tion. La voie ferrée se présente comme la route nationale formant la traverse des agglomérations.

Dans les deux cas, l'État ou son concessionnaire assure l'entretien de la partie du chemin destinée à l'usage commun et c'est tout.

En outre, les Chemins de fer ne retirent aucune utilité directe ou indirecte du pavage établi, puisqu'ils n'ont, ni ne peuvent avoir de communications directes avec les rues longées dans l'intérieur des villes.

Sur ces motifs, le Conseil d'État a prononcé détaxe de frais de pavage (C. E. 24 Mai 1860, D. 1860. 3. 45.; 12 Décembre 1861).

Si cette thèse est absolument justifiée pour les routes, dont l'usage est commun par essence, elle l'est moins quand ce domaine public est exploité commercialement, et qu'un bénéfice en est tiré. D'ailleurs toute la totalité de l'emprise des chemins de fer est soumise à l'impôt foncier (art. 63 des cahiers des charges de concession).

Les arguments du manque d'accès, du manque d'intérêt au pavage, ne sont plus soutenables au droit des bâtiments et dépendances où se font les transactions commerciales, bien que le sol sur lequel ils sont édifiés dépendent du domaine public, aussi le Conseil d'État reconnaît dans ces hypothèses le bien fondé de la taxe (C. E. 28 Juillet 1864, D. 1865. 3. 57).

D'autre part, cet art. 63 des cahiers des charges distingue la surface des terrains occupés par le chemin de fer et ses dépendances soumis à la contribution foncière, des bâtiments et magasins, dépendant de l'exploitation du chemin de fer, assimilés aux propriétés bâties de la localité. « Toutes les contributions auxquelles ces édifices pourront être soumis seront, aussi bien que la contribution foncière, à la charge de la Compagnie », dit le § 3 de cet art. 63.

Par cette clause, l'État qui doit payer les contributions de tous ces immeubles puisqu'il en est propriétaire, se déclare débiteur de celles qui sont énoncées ci-dessus, mais, en même

temps, s'en décharge pour en imposer le paiement à la Compagnie concessionnaire.

Aussi, si dans un cahier des charges il n'y a pas de stipulations formelles à cet égard, le concessionnaire ne saurait être tenu à l'impôt foncier, ni aux taxes qui pourraient lui être assimilées (C. E. 13 Juillet 1900).

Nous voyons là l'explication rationnelle de la jurisprudence constante d'après laquelle les parties du domaine public de la voie ferrée, dont l'usage est affecté à la circulation générale, ne sont pas assujettis aux frais de pavage.

Tandis que celles utilisées comme magasins, bâtiments, gares, etc., dépendant de l'exploitation commerciale doivent participer à ces frais, comme riverains intéressés (C. E. 28 Juillet 1864).

Quel sera le critérium qui va permettre de classer les diverses parties de la voie ferrée, dans chacune des deux catégories : domaine affecté à la circulation générale et domaine affecté à l'exploitation commerciale.

A notre avis, cette répartition doit se faire, toujours par application de ce même article 63, conformément à celle adoptée pour le classement des diverses parties de la voie ferrée, quant à l'application de la contribution foncière aux terrains non bâtis et aux propriétés bâties y compris les terrains employés à un usage commercial et industriel, comme l'exige l'art. 1^{er} de la loi du 29 Décembre 1884.

Pour les premiers, la taxe de pavage ne sera pas exigible, tandis que, pour les seconds, elle le sera.

D'après la jurisprudence du Conseil d'État, doivent être considérés comme affectés à :

1°. — la circulation générale (et partant non imposés à la contribution foncière des propriétés bâties, ni à la taxe de pavage) :

les voies de circulation (C. E. 4 Décembre 1901) ;

les voies de manœuvre, de stationnement, de garage, de

formation, de dislocation de trains, (C. E. 2 Mars 1900 ; 22 Janvier 1902 ; 12 Novembre 1898) ;

les accessoires des voies principales, voies diagonales, changement de voie, ponts tournants, plaques tournantes, heurtoirs, trottoirs, les constructions renfermant les appareils de changement de voie, les signaux ;

les quais de voyageurs (C. E. 7 Janviers 1901), d'embarquement des bestiaux (C. E. 25 Avril 1890), de chargement et déchargement des wagons (C. E. 22 Janvier 1902 ; 25 Juillet 1904), qui ne sont affectés qu'*accidentellement* au dépôt des marchandises (23 Février 1895) ;

les murs de clôture, les murs de soutènement (C. E. 12 août 1868) ; les escaliers d'accès à des quais non imposables (C. E. 21 Mars 1906) ; les lieux d'aisances gratuits (C. E. 20 Avril 1904) ;

les installations établies sur les voies et dans les gares, en vue de services publics : octroi, douane, commissaire de police, remisage de matériel militaire, etc.

2°. — l'établissement industriel et commercial (et partant imposés à la contribution foncière de la propriété bâtie et à la taxe de pavage) :

les bâtiments des gares, les halles à marchandises avec leurs auvents (C. E. 25 Mai 1900), les remises du matériel roulant, les ponts à bascule, les dépôts de charbons (C. E. 25 Juillet 1904), les dépôts de matériaux (C. E. 25 Mai 1900), les ateliers et leurs dépendances (C. E. 17 Janvier 1866), les réservoirs d'eau, les grues, les conduites d'alimentation en eau et en gaz (C. E. 12 Août 1868), les bâtiments et installations des gares de triage (C. E. 14 Mars 1900) ;

les voies desservant les installations ci-dessous : voies servant à des réparations courantes (C. E. 12 Novembre 1898), de remisage (C. E. 29 Décembre 1900), de débord (C. E. 19 Avril 1902), des parcs à voitures (19 Juillet 1905), de dessertes de halles à marchandises (25 Juillet 1904), les quais découverts contigus à ces halles (C. E. 9 Février 1903), des magasins

(C. E. 14 Mars 1890), des cours de marchandises (12 Février 1899), des remises et rotondes (25 Juillet 1904), etc., etc. ;

les voies des embranchements particuliers (dus par l'industriel embranché) ;

les quais servant *habituellement* de lieux de dépôts (C. E. 25 Juillet 1904), les quais loués à des particuliers (C. E. 16 Décembre 1898), les quais des halles à marchandises (C. E. 25 Avril 1890), etc. ; et, en général, tous les cours, terrains employés à l'usage commercial et industriel (Art. 1^{er}, Loi du 29 Décembre 1884).

Il faut que ces constructions, cours et dépendances joignent directement la voie publique, et n'en soient pas séparés par une parcelle rentrant dans la première catégorie (C. E. 20 Décembre 1907).

Mais, peu importe, qu'elles aient ou non accès direct avec la voie publique, puisqu'alors s'il n'y a pas accès de fait, il n'existe pas moins en droit.

C. — *Chemins de fer d'intérêt local*. — Les mêmes dispositions seraient à adopter pour les chemins de fer d'intérêt local, ils font comme les chemins de fer d'intérêt général partie du domaine public (Art. 20, L. du 11 Juin 1880, *a contrario*).

D. — *Tramways*. — Les édicules dont peuvent disposer les tramways sur la voie publique ne sont tolérés qu'à titre précaire. Ils ne comportent aucun droit de propriété sur le sol, aussi les Compagnies n'ont pas la qualité de riverain, du fait de ces édicules, partant la taxe de pavage ne saurait leur être réclamée. C'est le cas du Chemin de fer Métropolitain de Paris, qui a été concédé comme « tramway ».

Mais, si dans la convention intervenue pour la concession des lignes, une clause impose des travaux de pavage, soit au droit de certains stationnements, soit dans les voies de certaines rues, l'imputation des frais en résultant est alors conventionnelle, et la participation des riverains ne saurait être utile-

ment invoquée, puisque ce pavage n'est pas exécuté dans l'intérêt de la circulation générale (V. p. 69).

6. — *Les parties excipent d'un contrat.* — Il arrive fréquemment qu'après avoir traité avec la Ville au sujet de son domaine privé, des difficultés s'élèvent au sujet du paiement des frais de pavage, soit qu'aucune stipulation n'ait été faite dans le contrat, soit sur l'interprétation des clauses se rapportant à la viabilité, lorsque souvent plusieurs années après que les conventions sont intervenues, les travaux de pavage sont exécutés et les frais réclamés aux détenteurs médiats.

Une question de compétence se pose tout d'abord. L'interprétation de ces contrats relatifs à l'exploitation du domaine privé, sont la compétence des tribunaux civils et si une difficulté s'élève à ce sujet, il leur appartient de faire connaître le sens à donner à la clause litigieuse.

C'est l'autorité judiciaire qui est seule compétente pour apprécier les modalités de la dette de l'acquéreur (C. E. 7 Septembre 1869; 8 Avril 1892, D. 1893. 3. 75, S. 1894. 3. 29), mais le défendeur est mal fondé à opposer à la Ville soit l'usage de droit public, soit la jurisprudence administrative intervenue sur ce point (C. d'appel, Paris, 12 Mai 1876).

En outre, la renonciation de la Ville aux droits qu'elle tient en vertu d'anciens usages ne se présume pas, dès lors, si dans la convention il n'est pas fait mention d'une dérogation formelle aux usages, il ne peut pas y avoir dispense implicite d'une obligation légale, le vendeur est soumis au droit commun, il doit la taxe; et, il n'y a pas de raison de prononcer renvoi à l'autorité judiciaire, pour l'interprétation préjudicielle du contrat intervenu (C. E. 8 Avril 1892).

Le fait d'avoir cédé gratuitement le terrain sur lequel la rue a été ouverte, le fait de ne pas avoir réclamé devant un jury d'expropriation la valeur entière de la parcelle livrée à la voie publique ne sont pas des motifs d'exonération des frais de pavage. Le riverain reste imposé aux charges de l'ancien usage

local, si aucune réserve n'est expressément formulée (C. E. 30 Décembre 1869).

De même, si les travaux, après l'acquisition du sol de la rue future, par expropriation ou à l'amiable, ne sont pas entrepris dans un délai déterminé, le riverain ne saurait arguer d'un retard pour obtenir décharge. La demande de limitation du délai d'exécution présentée par l'exproprié et le vendeur constitue l'expression d'un vœu, l'affirmation verbale ou écrite de sa réalisation est l'espoir qu'en ont les agents de l'Administration expropriante, d'y parvenir dans ce temps, mais en rien cette promesse ne saurait modifier la valeur juridique de la demande.

Pour ouvrir droit, non pas à exonération des frais de pavage, mais à indemnité suivant le dommage causé par le retard dans l'exécution, il faut stipulation expresse dans le jugement d'expropriation (C. E. 18 Mars 1869).

Il est évident que, si un prix de recouvrement est indiqué dans le contrat, la Ville ne saurait arguer des variations ultérieures dans la valeur des travaux exécutés et prétendre au recouvrement des frais de pavage, d'après les anciens usages. Mais si elle poursuit le recouvrement comme tel, dans la forme des contributions directes, les tribunaux civils reconnaissent la validité de cette procédure (Cour d'appel de Paris, 16 Février 1906, confirmé par Cassation, 10 Février 1908. 1. 465).

De même quand la Ville a régulièrement dressé et émis un rôle pour obtenir le remboursement des frais de pavage, conformément aux usages, elle ne peut plus invoquer, devant les tribunaux administratifs, un contrat intervenu antérieurement, elle ne saurait plaider ni réduction de la taxe, ni annulation du rôle en demandant acte de ses réserves de poursuivre, par voies civiles, le recouvrement des sommes afférentes aux travaux prévus dans le contrat de vente (C. E. 27 Avril 1863, D. 1884. 3. 124).

Mais si la Ville avait exigé immédiatement le montant total des travaux dûs d'après le contrat et qu'il y eût discussion

quant à l'interprétation pour l'évaluation de la dette, le Conseil d'État doit renvoyer les parties devant la juridiction civile afin de fixer le sens de la clause, ou même annuler le rôle parce qu'alors il ne s'agit plus d'une taxe à recouvrer suivant la forme des contributions directes, mais d'une recette municipale dont le mode de perception se fait sur état dressé par le Maire approuvé par le Sous-Préfet, et dont les oppositions sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

§ 7. — Mode d'exécution des Travaux

Recherchons maintenant par qui les travaux de pavage sont exécutés, et comment les dépenses sont acquittées.

Les usages varient suivant les localités. Dans les unes, ce sont les riverains qui doivent faire exécuter eux-mêmes et à leurs frais les travaux dont il s'agit. Dans d'autres, c'est la commune qui y procède ; tantôt elle les confie à un entrepreneur en lui déléguant ses droits pour en poursuivre directement le recouvrement des dépenses sur les riverains ; tantôt elle fait l'avance des fonds pour en recouvrer le montant par rôles de taxe de pavage,

C'est ordinairement dans cet ordre, par ces trois étapes successives, qu'ont évolué les diverses coutumes.

Par suite des inconvénients graves résultant de l'exécution partielle, dans des conditions toujours aléatoires, des travaux de pavage par les débiteurs, la loi du 25 Juin 1841 (art. 28) donne aux villes où, conformément aux usages locaux, le pavage de tout ou partie des rues est à la charge des propriétaires riverains, la faculté de convertir l'obligation qui en résulte, sous réserves de l'accomplissement de certaines formalités, en une taxe payable en numéraire, et recouvrable comme les cotisations municipales.

Les avantages de ce mode de procéder sont nombreux, aussi est-il le plus ordinairement adopté. C'est d'ailleurs le seul pos-

sible quand la Ville utilise des pavages dits de luxe, ou fait des travaux d'embellissement, puisque nous avons vu (p. 101), que, dans ces hypothèses, le prix d'un pavage réglementaire était seul recouvrable.

Voyons la mise en action de ces diverses manières de remplir les obligations du pavage.

1. — *Par le redevable.* — Les anciens usages imposant le premier pavage, sont muets au sujet de son exécution. Ordinairement, le riverain chargeait du travail des paveurs de son choix. Cet usage n'est plus suivi à Paris depuis fort longtemps, mais dans de nombreuses localités, il subsiste encore.

Voici alors la procédure couramment suivie.

S'il s'agit, pour un propriétaire, de se libérer isolément de son obligation, il le déclare à la municipalité, pour qu'elle assure la direction et la surveillance des travaux, afin qu'en suite la réception à l'entretien soit prononcée au compte de la Commune, si l'usage le comporte ; sans quoi, le travail de voirie serait considéré comme d'intérêt privé, exécuté, par conséquent, aux risques et périls du particulier (V. Titre III, p. 327).

En outre, il ne peut faire les travaux, même si la coutume le lui impose, sans avoir obtenu, au préalable, l'autorisation de police de l'autorité compétente. L'Édit de Décembre 1607, art. 12, donne au Grand Voyer la charge de veiller à ce que le pavé soit bien fait et ne présente ni bosses, ni flaches. Les attributions du voyer concernant la voirie sont dévolues aux municipalités, d'après les dispositions des décrets du 14 Décembre 1789 ; 16-24 Août 1790 (Titre IX, art. 3. 1°), comme concernant la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques. Il s'ensuit qu'il ne peut y être fait aucun travail sans qu'autorisation ait été délivrée par le maire, à qui appartient, en vertu de ses pouvoirs de police municipale, d'indiquer le moment où le pavage pourra être réalisé (Loi du 5 Avril 1884, art. 91, 94 et 97).

S'il s'agit, au contraire, d'une opération d'ensemble, le maire

convoque les propriétaires pour leur faire déclarer s'ils entendent procéder par eux-mêmes au pavage sous la surveillance et la direction de l'administration communale, ou s'ils préfèrent en laisser le soin à la commune s'engageant à rembourser les frais en proportion de la surface assujettie. Ils sont invités à signer leur option.

Les propriétaires qui se sont chargés d'exécuter par eux-mêmes leur pavage, doivent le faire immédiatement, après avoir obtenu la permission de police comme dans le cas précédent.

Ils ne seront pas libérés par la simple confection d'un pavage, il faut que le revêtement soit construit suivant les règles de l'art ; s'il ne remplit pas toutes les conditions techniques, les défauts doivent être réparés. En cas d'inexécution, après mise en demeure, le maire peut y faire procéder aux frais des assujettis, comme pour ceux qui n'ont pas répondu à son appel.

En ce qui concerne les propriétaires qui ont laissé, à la Ville, le soin d'exécuter le pavage sur engagement d'en payer la dépense, la municipalité le fait construire et en recouvre le montant, comme en matière de travaux publics.

Mais restent les propriétaires, qui n'ont pas répondu à la convocation du maire, ceux qui n'ont pas exécuté les travaux auxquels ils se sont engagés, ou encore ceux qui n'ont pas construit leur pavage conformément aux règles de l'art. Pour ces catégories, le maire peut, par arrêté, les mettre en demeure de s'exécuter dans un laps de temps déterminé ; s'ils n'ont pas obtempéré à cette injonction, le délai expiré, le maire dispose, pour vaincre leur résistance, de deux moyens, qu'il peut d'ailleurs mettre en œuvre simultanément :

- A. — Mise en demeure et exécution d'office des travaux.
- B. — Contravention.

A. — *Premier moyen.* — *Mise en demeure et exécution d'office.* — Le délai imparti écoulé, le Maire procède à l'adjudica-

tion des travaux et les fait exécuter par l'entrepreneur ainsi désigné. Il en poursuit le recouvrement sur état dressé par ses soins dûment visé par le sous-préfet et le Préfet (art. 154, Loi du 5 Avril 1884). Il ne s'agit plus ici, en effet, d'une taxe particulière, mais du remboursement de frais dont les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement.

Mais la mise en demeure préalable est indispensable et l'omission de cette formalité, quand la commune entend procéder en vertu de l'ancien usage, et non par application, comme nous le verrons plus loin (T. II. Ch II, p. 298) de la loi du 25 Juin 1841, ne peut être couverte par une régularisation ultérieure à l'exécution des travaux. Elle entraîne, pour la commune, l'impossibilité de recouvrer ces frais, celle-ci ne pouvait, en effet, prétendre, sans mise en demeure préalable, qu'à l'exécution de l'ouvrage par le riverain (C. E. 16 Décembre 1852).

B. — *Second moyen.* — *Contravention.* — L'inobservation de l'arrêté d'injonction du maire, soit par négligence, soit par refus constitue une contravention. La Cour de Cassation reconnaît aux arrêtés pris dans ce but le caractère d'arrêtés de police. Par suite, en cas de contravention, les riverains peuvent être traduits devant le tribunal de simple police par application de l'art. 471, N° 15, C. P. (C. C. 12 Avril 1822, S. 1822. 1. 377, 25 Septembre 1834 ; 25 Avril 1856, S. 1856. 1. 475 ; 8 Décembre 1877, S. 1878. 1. 335 ; 21 Juin 1878, 10 Mars 1881) pour condamnation à l'amende et à l'exécution des travaux. Ce tribunal désigne alors par qui (expert, municipalité, etc.), les travaux seront exécutés aux frais du contrevenant.

Ce second procédé qui, en apparence, paraît le plus simple, le plus expéditif, le plus sommaire, est, en réalité, le plus compliqué, le plus long, le plus hérissé d'obstacles et de difficultés de toutes natures. (Rapport du Commissaire du Gouvernement Gauvain, C. E. 6 Août 1886, D. 1887. 3. 113 ; S. 1888. 3. 30).

La Ville de Marseille, en 1879, avait mis en demeure un certain nombre de propriétaires d'avoir à reconstruire les trottoirs devant leurs immeubles suivant les anciens usages. Refus,

contravention, condamnation en simple police à l'amende et à l'exécution ; les contrevenants font appel devant le tribunal correctionnel, qui prononce relaxe des prévenus par le motif, que les travaux n'ayant pas encore été exécutés, le paiement ne pouvait leur en être réclamé.

Ce jugement confondait le contentieux de la contravention qui appartient aux tribunaux répressifs, du contentieux du recouvrement qui appartient aux tribunaux judiciaires ou administratifs suivant le cas.

Pourvoi du Ministère public, la Cour de Cassation maintient sa jurisprudence (10 Mars 1881) et prononce le renvoi devant un autre tribunal de simple police.

Les requérants contestent alors l'ancien usage et prétendent que la Ville de Marseille avait des revenus suffisants. Sursis et renvoi devant les tribunaux administratifs pour jugement préjudiciel. Devant ces derniers, ils soutiennent que les ordonnances sur lesquelles l'usage est basé n'impliquent pas une obligation de faire, mais de supporter les frais de pavage et que, d'ailleurs, elles ne sont, à Marseille, sanctionnées d'aucune amende et partant leur abstention ne comportait pas de pénalité.

Le Conseil d'État n'avait pas à répondre à cette question. Il doit connaître de la consistance des anciennes ordonnances, mais il ne lui appartient pas de décider s'il convient ou non de prononcer une peine de police, c'est l'affaire des tribunaux de police (C. E. 6 Août 1886, C. C., Ch. Cr. 22 Mai 1885. S. 1887. 1. 187 ; Code forestier, art. 182). Il reconnut l'existence de l'usage à Marseille : en conséquence, la Cour de Cassation prononça, après cassation, renvoi de l'affaire pour nouveau jugement devant un autre tribunal répressif de même ordre.

2. — *Substitution d'un entrepreneur adjudicataire dans les droits de la Ville.* — C'est le mode traditionnel d'exécution, trois fois séculaire. Autrefois, les frais recouvrables sur les riverains étaient payés directement à l'entrepreneur du pavé

sur exécutoire, délivré par l'administration, contre les particuliers. C'était bien conforme à l'ancien droit public, le recouvrement des impôts, n'était-il pas lui-même mis en ferme?

D'après Dupain (*Pavé de Paris*, p. 177), jusqu'en 1768, les travaux de premier pavage étaient ainsi mis en adjudication pour chaque opération. Depuis cette époque, ils furent compris au bail d'entretien. Le propriétaire conservait bien la possibilité de faire lui-même son premier pavage, mais alors il n'était pas pris à l'entretien du Roi, le riverain continuait à en avoir la charge. Le bail du 30 Décembre 1875 (art. 24) le relate expressément.

Des garanties étaient données à l'entrepreneur ; il n'était obligé de procéder au pavage d'une rue que si six ou au moins quatre des contribuables s'engageaient à acquitter la totalité du prix des ouvrages sauf recours contre les autres. L'entrepreneur avait aussi la faculté de discuter la solvabilité de ses répondants, il se contentait quelquefois de la signature de deux propriétaires et les travaux ne pouvaient être entrepris que s'il se déclarait satisfait.

Dans ce cas, les cautions se faisaient subroger au droit de l'entrepreneur, afin d'exercer éventuellement un recours contre leurs voisins. Il existait une solidarité financière entre les riverains, à tel point que le déficit entre la contribution de l'un d'eux et la vente forcée de son immeuble après déguerpissement était réparti entre les autres propriétaires intéressés (arrêt du Conseil du Roi du 21 Mars 1746). La jurisprudence du Conseil du Roi reconnaissait un privilège aux sommes dues de ce fait, elles étaient payées par préférence à tous créanciers, même fonciers, comme pour les propres deniers et affaire de sa Majesté.

Mais, l'entrepreneur n'avait pas d'autre garantie, en cas d'insuffisance, il ne pouvait pas, après avoir discuté ses débiteurs, demander le solde de son compte aux Services de Voirie.

C'est l'origine de l'usage qui s'est perpétué au début du XIX^e siècle : l'entrepreneur était toujours chargé de recouvrer

à ses risques et périls le montant des frais incombant à chaque riverain.

Les marchés d'entretien imposaient à l'adjudicataire de faire tous les pavages neufs, à la charge des particuliers, mais il pouvait exiger que le paiement des travaux ordonnés lui soit préalablement garanti. Cependant, pour les raccordements de pavage, il devait les exécuter sur la demande des particuliers ou sur l'injonction de l'administration, sans pourvoir, alors, s'assurer aucune sûreté préalable (art. 60 et 63 du Cahier des Charges du 1^{er} Avril 1838).

La question s'est posée de savoir si, à défaut de paiement par les débiteurs, la Ville de Paris devait indemniser son entrepreneur des cotes non recouvrées.

L'Administration municipale soutenait que d'après la coutume, elle n'y était pas tenue, son rôle était de délivrer à l'entrepreneur un titre exécutoire de perception et que ses engagements se limitaient là.

L'entrepreneur prétendait que les anciens usages n'avaient rien à voir quant à l'exécution du marché de travaux publics intervenu entre lui et la municipalité, il soutenait que c'est celui qui commande les travaux qui en doit le prix. Le maître peut bien convenir avec son ouvrier, que le paiement sera demandé à celui pour lequel l'ouvrage est fait, mais il n'est pas déchargé de l'obligation absolue de solder le travail qu'il a fait entreprendre. Et, la simple indication faite par le créancier réel, (la Ville de Paris), d'une personne, (l'entrepreneur), qui doit recevoir pour lui, n'opère point novation (C. C. art. 1277, § 2).

Si une dérogation au droit commun peut être admise, d'après les termes de l'art. 60 du traité qui a transformé l'obligation principale en une simple garantie, elle ne saurait s'étendre aux raccordements faisant l'objet de l'art. 63. Si même dans le passé, les ayants-droit n'ont pas cru devoir se prévaloir du droit commun, la relation juridique des parties n'en est pas moins restée la même.

Le Conseil d'État, se basant sur l'ordonnance des 27 Juin 1760, 2 Août 1774 et les lettres patentes du 30 Décembre 1785, donna raison à la Ville de Paris, les raccordements de pavés sur fouilles, tranchées et autres dégradations doivent être exclusivement exécutés par l'entrepreneur du Pavé de Paris aux frais des particuliers qui les ont pratiqués, et le prix doit en être payé audit entrepreneur sur exécutoire délivré contre les particuliers. Le Cahier des Charges de 1838, loin d'avoir dérogué à cet usage, n'en a fait qu'une juste application (C. E. 26 Août 1848).

En plus, l'entrepreneur, véritable percepteur sur la taxe, doit entamer les poursuites, s'il y a lieu, contre ses débiteurs dans le délai de trois ans de l'émission du rôle sous peine de prescription de la dette, à son détriment (C. E. 22 Février 1855. D. 1885. 3. 67).

Dans les grandes opérations de voirie réalisées dans Paris sous le Second Empire, il existait encore une survivance de cet ancien usage. D'après les marchés d'adjudication, la Ville subrogeait formellement le concessionnaire dans son droit d'exiger des riverains tous les frais de viabilité dans les limites assignées par la coutume.

Ces dispositions donnèrent lieu à récriminations.

L'entrepreneur essayait d'obtenir le plus possible. Il cherchait à se faire payer totalement ou partiellement la construction des égouts, l'installation de l'éclairage, ouvrages faisant bien partie des travaux de mise en état de viabilité de rues nouvelles, mais dont le recouvrement sur les riverains n'était pas prescrit dans l'ancien droit (C. E. 6 Août 1878). (V. p. 99. s.).

Certains redevables ont attaqué pour excès de pouvoir l'arrêté portant approbation de l'état de répartition des frais entre les riverains. Ils faisaient observer que le visa donné par le Préfet ne constituait pas un acte exécutoire, puisqu'il ne remplissait pas les conditions édictées par la loi du 18 Juillet 1837, art. 63 (reproduit par l'art. 154 de la loi du 5 Avril 1884). Le Conseil d'Etat jugea que la forme de l'arrêté de recouvrement

ne faisait pas obstacle à ce que le requérant discutât la taxe, à laquelle il avait été assujetti, devant telle autorité que de droit. Il n'y avait, dès lors, pas lieu à annulation dudit arrêté comme entaché d'excès de pouvoir, (C. E. 12 Mai 1869).

Et les tribunaux civils admettaient que les riverains ne pouvaient pas prétendre que ces traités soient pour eux *res inter alios acta* ; peu leur importait d'avoir pour créancier la Ville ou son entrepreneur, la clause de subrogation n'était pas même indispensable, le fait de satisfaire à la demande d'un entrepreneur, au vu d'un titre visé par le Préfet, libère absolument les contribuables (Cour d'Appel de Paris, 15 Avril 1858. S. 1859. 2. 27).

En 1877, la jurisprudence administrative subit un changement. Si en droit civil, la novation par changement de créancier est possible, sans l'adhésion du débiteur, cette mutation ne paraît pas admissible d'après notre droit public actuel, surtout en matière de recouvrement de taxes assimilées à l'impôt. Aussi, est-ce avec juste raison que le Conseil d'État décida qu'il appartenait exclusivement à la Ville de Paris de poursuivre directement le recouvrement de ses taxes de pavage sur rôles régulièrement émis par le Préfet de la Seine (C. E. 2 Mars 1877. 1877. 3. 49, S. 1877. 2. 340).

Rappelons que l'approbation donnée par le Conseil Municipal au traité de concession de travaux comportait *ipso facto*, approbation du recouvrement des frais de pavage sur les riverains (V. p. 83).

Mais, le rôle étant régulièrement émis, le riverain ne peut arguer de la convention passée entre l'Administration et un entrepreneur, où elle s'engage de tenir compte à l'adjudicataire du recouvrement qu'elle effectuera par application des anciens usages, pour obtenir décharge de sa cote par le motif qu'elle est sans intérêt à poursuivre cette recette. La Ville a droit au remboursement des frais de pavage, elle les recouvre ; elle doit en faire bonifier l'entrepreneur, elle lui en verse le montant (C. E. 1^{er} Juin 1877).

Avec cette modalité de percevoir directement le montant des taxes de la Ville, ce procédé revient au troisième mode d'exécution auquel nous arrivons.

3. — *Exécution par la Commune.* — TAXE DE PAVAGE,

Dans les villes où, d'après l'usage, les riverains avaient le droit de procéder eux-mêmes aux travaux à leur charge, il manquait l'unité d'exécution avec tous les inconvénients qui en résultent.

En 1841, la Chambre fut saisie de cette situation fâcheuse. Les municipalités ne pouvaient, en effet, provoquer la construction du pavage qu'en imposant aux propriétaires certaines conditions d'exécution et de délai. Ce procédé entraînait la mise en demeure des retardataires, procès-verbal de contravention en cas de retard ou de malfaçons, enfin exécution d'office au compte des récalcitrants. Aussi, pour faire cesser ces difficultés, la loi de finances du 25 Juin 1841, art. 28, a donné aux communes la faculté de réaliser elles-mêmes les travaux quand elles le jugeraient opportun. De cette façon la confection du pavage devenait uniforme et simultanée, plus de discussions au moment de la réception des ouvrages.

Voici ce texte fondamental : « Dans les villes, où conformément aux usages locaux, le pavage de tout ou partie des rues est à la charge des propriétaires riverains, l'obligation qui en résulte pour les frais de premier établissement ou d'entretien, pourra en vertu d'une délibération du Conseil Municipal et sur un tarif approuvé par l'autorité royale, être convertie en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales. »

Cette loi offre une faculté aux communes de convertir l'obligation du pavage en une taxe payable en numéraire et rien d'autre. Elle laisse la liberté de suivre les anciens usages, dans toutes leurs modalités, mais elle permet aussi d'entreprendre des travaux d'ensemble, dont en fin de compte profitent à la fois les riverains et la communauté par l'obtention de condi-

tions plus avantageuses dans les prix et aussi dans la rapidité d'exécution.

Le Préfet ne peut pas agir d'office, c'est le Conseil Municipal qui est entièrement maître de régler, comme il l'entend, ces affaires d'ordre intérieur, essentiellement municipales.

La loi de 1841 exigeait l'approbation de la délibération du Conseil Municipal par ordonnance royale, le décret sur la décentralisation du 25 Mars 1852 a laissé au Préfet le soin de statuer sur ces affaires locales (V. tableau A, §§ 54 et 55 et Décret 13 Avril 1861, Tableau A, § 67).

Le Ministre de l'Intérieur, dans ses instructions du 5 Mai 1852, données aux Préfets au sujet de l'application du décret du 25 Mars 1852, insiste sur les avantages offerts par la loi de 1841, pour en demander la généralisation. Il rappelle que les formalités sont peu compliquées, il les énumère ainsi :

1° Délibération du Conseil Municipal contenant le tarif de conversion ;

2° Enquête *commodo et incommodo* conformément à l'ordonnance du 23 Août 1835 ;

3° Nouvelle discussion du Conseil Municipal discutant les réclamations consignées ou annexées aux procès-verbaux de l'enquête ;

4° Avis des Ingénieurs des Ponts et Chaussées ;

5° Avis du Sous-Préfet.

Ces actes doivent être visés dans l'arrêté approbatif à intervenir, dont le maire de la commune est chargé de l'exécution. Nous avons examiné tous ces actes précédemment. (V. p. 80 s.).

Les travaux doivent être entrepris comme tous les travaux municipaux, soit à l'entreprise par adjudication, soit en régie directe.

La répartition des frais est faite par délibération du Conseil Municipal approuvée par le Préfet. Le recouvrement de la taxe a lieu comme en matière de contributions directes. (Art. 140, Loi du 5 Avril 1884).

Signalons que le maire peut légalement prendre un arrêté dessaisissant les riverains de la faculté de construire ou réparer eux-mêmes leur trottoir. Après délibération du Conseil Municipal et approbation préfectorale, cet arrêté est obligatoire ; il appartient aux Tribunaux de Police de le faire respecter, par l'application des peines énoncées au C. P. art. 471, § 15° (C. C. Ch. Cr. 19 Mars 1863. D. 1867. 5. 453).

Les principales questions soulevées par toutes ces formalités, font, en fait, l'objet de cette présente étude.

Notons que la loi de 1841 a une étendue générale, elle s'applique « dans les villes, où conformément aux usages locaux, le pavage de tout ou partie des rues est à la charge des propriétaires riverains ». Elle ne distingue pas les localités où l'usage comportait ou non la faculté pour les riverains d'exécuter les travaux par leurs propres moyens. Par conséquent, dans toutes les villes où il existe de pareils usages, la tarification et le recouvrement des frais de pavage comme cotisation municipale sont possibles (*Contrà, des Cilleuls - Voirie urbaine*, p. 476).

§ 8. — **Décompte des Travaux.** — **État de répartition**

1^{re} Partie. — Rédaction du décompte

Nous avons vu sur quelle surface le pavage était exigible des riverains, ensuite quels travaux exécutés sur cette surface étaient susceptibles d'être recouverts ; nous allons nous occuper maintenant de l'établissement du décompte des travaux et de l'état de répartition.

Avant la Révolution, nous y avons insisté (p. 88), tous les travaux étaient compris dans le décompte total de l'opération, sans se préoccuper si la masse des déblais ou des remblais avait été plus considérable sur un point qu'en un autre, si quelques ouvrages, pour assurer l'écoulement des eaux, étaient placés devant telle propriété ; attendu que le nivellement, l'évacua-

tion des eaux, etc., profitaient également à chacun des riverains. Même les indemnités allouées aux propriétaires ayant souffert de l'exécution du pavage, étaient incorporées dans le compte commun.

En un mot, toutes les dépenses formaient une masse répartie entre les riverains.

Ce procédé d'établissement du rôle, entraînait de grosses différences, pour les frais unitaires de premier pavage d'une rue à l'autre.

1. — *Revêtements conformes à la coutume.*

Aujourd'hui il y a une plus grande égalité de charges dans l'ensemble des diverses opérations.

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, sont recouvrables les travaux de premier établissement du pavage seulement, dans l'étendue de la surface assujettie.

Le principe qui régit la confection du décompte, c'est que la municipalité ne doit tirer aucun profit pécunier de l'exécution des travaux. C'est-à-dire qu'elle doit seulement rentrer, au plus, dans les dépenses réellement faites pour la réalisation des ouvrages imputables aux contribuables.

Aussi, dans les localités, où la coutume autorise l'Administration à se substituer aux riverains, pour l'exécution des travaux de pavage ou d'entretien dont ils sont redevables, la dépense réellement faite, doit être évaluée d'après les bordereaux de prix de l'adjudication auxquels ces travaux ont pu donner lieu, ou au montant des paiements effectués en régie, si ce mode de réalisation a été choisi par la Municipalité.

Le montant total des frais imputables aux riverains, d'après la coutume, sans distinction de leur origine, trottoir ou chaussée, sera réparti entre les intéressés en raison de la surface de revêtement réellement exécutée dans la zone assujettie au droit de chaque immeuble. C'est-à-dire que si dans cette zone, une partie de terrain n'a pas été couverte, le propriétaire ne participe que pour la surface effectivement revêtue dans les limites

de cette zone. La part des frais ainsi évaluée, en numéraire, pour chaque contribuable constituera la cote figurant sur l'état de répartition.

a. *Taxe de pavage.* — La loi du 25 Juin 1841, en donnant aux communes la faculté de se substituer aux riverains en leur lieu et place, pour l'exécution des travaux et en recouvrer le montant des frais, au moyen d'une taxe payable en numéraire, n'a modifié en rien la consistance des obligations incombant aux assujettis.

Au point de vue juridique, la Commune va donc être maître de l'ouvrage envers l'entrepreneur effectivement chargé des travaux, mais vis-à-vis du riverain, c'est elle qui remplira cet office.

Elle va ainsi avoir un triple rôle ; maître et entrepreneur de travaux et aussi contrôleur de ceux-ci en tant que puissance publique.

Des garanties sérieuses étaient dues aux redevables soumis à ce régime, nous les examinerons au fur et à mesure qu'elles se présenteront. Le Conseil d'État en est le gardien fidèle.

D'abord, la loi de 1841 n'a créé aucune ressource nouvelle pour les communes. Il ne doit donc résulter pour elles, aucun bénéfice pécuniaire de l'opération. La taxe de pavage est spécialement affectée au paiement d'un ouvrage bien déterminé. Elle diffère donc par cela même essentiellement des droits de voirie, dont le produit est compris aux recettes générales de la Municipalité.

b. *Tarif.* — Or, cette loi permet l'élaboration d'un tarif de remboursement de ces frais de pavage dont l'effet sera de fixer un prix uniforme, pour tous les travaux similaires. C'est le but de tout tarif de remboursement. Celui des frais de pavage devra être établi, d'après le prix courant des matériaux et de la main d'œuvre dans la localité. Il constitue un forfait qui, dans l'ensemble de toutes les opérations faites dans un certain laps de temps, ne devra procurer aucun bénéfice appréciable à la Caisse municipale.

De cette façon, la charge résultant du pavage est parfaitement régularisée dans toute la ville : c'est bien là l'esprit de la coutume qui tendait toujours à son uniformisation.

D'ailleurs, le Conseil Municipal peut fort bien déterminer les conditions d'application du tarif, et ainsi tenir compte des circonstances exceptionnelles ou locales qui peuvent se présenter. Il peut indiquer un prix spécial pour chaque nature de revêtement ou un prix moyen pour l'ensemble, etc. ; mais toujours avec la condition, qu'aucun de ceux-ci ne soit supérieur à celui d'un premier pavage conforme à l'usage (C. E. 26 Décembre 1879).

Pour éviter tout arbitraire des assemblées communales, la loi du 25 Juin 1841 impose que ce tarif soit approuvé par ordonnance royale. C'est une garantie donnée aux contribuables. Depuis le décret-loi du 25 Mars 1852 sur la décentralisation administrative (Art. 1^{er}, tableau A, N° 53), l'approbation de ces tarifs est donnée par arrêté préfectoral.

Avantages et Inconvénients de l'existence d'un tarif. — Quand un tarif a été rendu obligatoire, la confection du décompte de chaque particulier est on ne peut plus facile. Mais, l'existence d'un tarif a l'inconvénient de ne pouvoir faire suivre dans les prix de recouvrement, les fluctuations des cours des matériaux et de la main-d'œuvre sur le marché du travail. Tantôt les prix du tarif peuvent devenir supérieurs et les contribuables seraient ainsi surtaxés, c'est là l'infime minorité des cas ; tantôt, et c'est là la majorité des cas, les prix s'élèvent constamment. Les municipalités pour des raisons différentes, hésitent à susciter la révision du tarif, il s'ensuit que la commune supportera des charges qui ne lui incombent pas. Aussi, le tarif qui a priori paraît séduisant, n'assure pas la correspondance rigoureuse du prix réclamé aux riverains et de celui de revient de l'opération de voirie.

D'autre part, l'existence d'un tarif présente un gros avantage pratique, surtout dans les grandes villes : le Conseil d'État ad-

met qu'alors l'état de répartition n'a plus besoin d'être soumis au Conseil Municipal.

c. — *Procédé employé par la Ville de Paris.* — Dans la première moitié du siècle dernier, les frais de pavage recouvrables sur les riverains étaient payés directement à l'entrepreneur et cette pratique était suivie malgré la loi du 18 Juillet 1837 qui prescrit de recouvrer ces frais suivant la forme existante en matière d'impôts directs (V. p. 180).

Cependant, en 1851, l'Administration municipale pensa apporter une grande simplification dans la perception de ces frais en recourant à l'application de la loi du 25 Juin 1841, comme celle-ci lui en offrait la faculté.

Par décret du 26 Novembre 1851, approuvant la délibération de la commission municipale de Paris du 28 Mars 1851, entrant en vigueur « le tarif d'après lequel le mètre carré de pavé neuf est fixé à douze francs ».

Ce prix forfaitaire applicable à tous les revêtements, devint vite insuffisant, quand il s'agissait de pavage proprement dit, en pavés d'échantillon, ou des revêtements de trottoirs en dalles de granit, tandis qu'il était supérieur au prix de revient du mètre superficiel de dallage des trottoirs en bitume.

Le principe de l'égalité du recouvrement et de la dépense faite était donc compromis en certains cas.

Pour pallier à ces inconvénients ce fut d'après le *prix moyen* de revient du trottoir et de la chaussée que furent dressés les décomptes en limitant toujours le prix unitaire au maximum de douze francs. Le Conseil d'Etat admet cette compensation, en « considérant que la taxe réclamée tant pour la chaussée empierrée que pour les revers pavés ont coûté, en moyenne, plus de 12 Frs, le m², (ce prix moyen ressortait dans l'espèce à 18 fr. 90), conformément au tarif approuvé le 26 Novembre 1851, le requérant est mal fondé à se plaindre » (C. E. 26 Novembre 1875).

Mais, il résultait, quoi qu'il en soit, une grosse perte pour la

Ville de Paris : les deux septièmes des produits qui auraient dû être recouvrés.

Il sembla opportun d'annuler ce tarif et d'en revenir à l'usage traditionnel local, c'est-à-dire de poursuivre le recouvrement des dépenses faites et arrêtées dans chaque cas particulier.

L'abrogation de ce décret devait résulter comme nous l'avons vu, d'un simple arrêté préfectoral depuis le décret de décentralisation du 25 Mars 1852.

Une difficulté surgit encore, pour la zone annexée en 1860 où ce tarif de 12 Frs. a été fixé par un décret du 23 Mai 1863, postérieur donc à 1852, pris par application de la loi d'annexion du 16 Juin 1859, il ne pouvait être modifié que par décret : on conserva à la zone son ancien statut. (V. Ch. III. § 2, 8, p. 268).

C'est ainsi que dans la zone, pour les voies classées par ce décret de 1863, le décompte est encore établi sur le prix de 12 fr. le mètre carré de revêtement au maximum. Tandis que pour la partie centrale de Paris et les rues nouvelles de cette zone annexée, l'arrêté du 7 Décembre 1874 approuvant la délibération du Conseil Municipal du 20 Novembre précédent a prononcé la suppression à partir du 1^{er} Janvier 1875 du tarif de la taxe de pavage établie en vertu du décret du 26 Novembre 1851. Le recouvrement des taxes de viabilité doit être poursuivi en prenant pour base le prix de revient dûment constaté, des travaux effectués à la charge de chacun des propriétaires-riverains.

Allait-on faire délibérer le Conseil Municipal de Paris sur chacun des états de répartition. Non. (V. p. 125). Le Conseil en votant une opération sait que les riverains devront participer dans les frais ; par l'ouverture des crédits nécessaires à l'exécution des travaux, il autorise implicitement le recouvrement de la taxe sur les contribuables. D'autre part, les baux de travaux de viabilité portent tous dans les clauses et conditions générales, qu'ils comprennent les travaux de premier établissement de pavages, bitume, granit, etc., qui seront exécutés

soit au compte exclusif de tiers quelconques, ou à frais communs entre ces tiers et la Ville, au moyen de ressources autres, au moins pour partie, que les ressources du budget municipal. (Devis et cahier des charges des adjudications passées en 1913). Ces cahiers des charges, avec les bordereaux de prix, sont soumis au Conseil Municipal et approuvés par le Préfet de la Seine, en désignant les adjudicataires.

En réalité, c'est un véritable tarif de recouvrement, par sous-détail d'ouvrages, au prix réel d'exécution dans chaque lot d'adjudication, répondant à toutes les conditions légales : délibération du Conseil Municipal, approbation par le Préfet, montant du recouvrement identiquement égal à celui de la dépense.

2. — *Revêtements de luxe.* — Nous savons (p. 101 et 103) qu'en cas de revêtements de luxe, ou d'ouvrages d'utilité générale, la valeur totale ne peut pas en être entièrement recouvrée sur le riverain. Ces travaux étant libératoires des frais de premier pavage, c'est la valeur d'un premier pavage d'échantillon que doit le riverain et rien d'autre.

Deux hypothèses peuvent se présenter, le revêtement exécuté revient plus ou moins cher qu'un pavage ordinaire. Dans tous les cas, on établit le prix d'un tel pavage sur fondation de sable, avec fourniture de pavés d'échantillon, main-d'œuvre, etc., constituant un ouvrage que l'administration peut choisir suivant la coutume pour comporter libération, c'est-à-dire un revêtement consacré par l'usage comme recouvrable.

Si le dallage réellement exécuté coûte plus cher que ce pavage, c'est sur la base du prix ainsi calculé que le montant du décompte est établi.

Si, au contraire, ce revêtement ressort à un prix inférieur, c'est la dépense effective qui est réclamée.

En un mot, on recouvre le moins cher d'un pavage traditionnel et du revêtement effectivement construit.

Ce principe résulte de la jurisprudence du Conseil d'État.

Lorsque, d'après les usages, les propriétaires riverains « sont tenus de paver avec des matériaux de leur choix, les revers des rues, au droit de leur propriété, ils ne pourraient demander de réduction, qu'autant qu'ils allégueraient que la dépense mise à leur charge excède celle qu'ils auraient dû faire pour exécuter le pavage de revers dont il s'agit, avec des matériaux de leur choix, conformément à l'usage » (C. E. 20 Décembre 1855 - Ville de Nevers. S. 1856. 2. 506).

« Si les frais réclamés ne sont pas supérieurs à ceux qu'aurait entraînés l'établissement de premier pavage conforme à l'usage, la requête n'est pas fondée » (C. E. 25 Avril 1891. Ville de Paris ; 27 Juillet 1904, Ville de Saint-Elienne).

3. *Ouvrages complémentaires.* — Au point de vue du recouvrement, les travaux exécutés pour assurer les divers services de l'immeuble, peuvent se diviser en deux catégories, (V. T. I Ch. II. § 3. p. 92 et T. II. Ch. I. § 2. p. 288), ce sont :

a. — *Ouvrages particuliers de viabilité.*

b. — *Ouvrages spéciaux à l'usage de l'immeuble riverain.*

a. — *Ouvrages particuliers de viabilité. — Passages pavés.* — (V. T. II. Ch. I, § 2. p. 288).

Le passage pavé est libératoire de la taxe, mais qu'elle qu'en soit sa valeur inférieure ou supérieure au pavage d'échantillon d'usage, il est intégralement porté au compte du particulier pour qui il est construit.

Il n'y a pas lieu, bien entendu, de recouvrer en ses lieu et place la valeur d'un autre revêtement.

(Passages circulaires, V. T. II. Ch. I. § 2. p. 288).

Ces dépenses sont comprises dans le décompte spécial à chaque intéressé comme frais généraux de viabilité au droit de son immeuble et le recouvrement poursuivi d'après la procédure des taxes de pavage (art. 140, L. du 5 Avril 1884).

b. — *Ouvrages spéciaux à l'usage exclusif de l'immeuble.* — Ce sont les bornes, les chasse-roues, etc., pour protéger les soubassements des immeubles du choc des roues, les gargouilles

pour le passage des eaux usées, pluviales et ménagères, à travers le trottoir pour se déverser dans les caniveaux, etc.

Il est évident encore que ces ouvrages sont à la charge du propriétaire à l'avantage duquel ils sont établis.

Au point de vue strict du droit leur caractère juridique diffère des pavages.

Les frais de viabilité sont dus par les propriétaires en vertu d'usages locaux, ce qui n'est pas pour les menus ouvrages exécutés par la municipalité pour les besoins particuliers des immeubles.

En pratique, pour simplification des écritures, ils sont recouverts avec la taxe de pavage, en suivant la même procédure, par assimilation aux contributions directes, c'est-à-dire sur rôle rendu exécutoire par le Préfet.

Le propriétaire n'en paie pas un centime de plus ou de moins et il n'y a qu'un seul titre de perception pour l'ensemble des travaux.

Cependant, le Conseil d'Etat prononce détaxe de ces frais quand les requérants le réclament, s'ils sont compris dans un rôle émis par application de l'art. 140 de la loi du 5 Avril 1884, suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques.

Il est évident que la détaxe ainsi prononcée n'entraîne pas pour la commune la perte du montant de cette part de son avance faite à l'avantage du riverain. Mais, il faut, en droit strict, qu'elle reprenne toutes les formalités pour en poursuivre le recouvrement, comme dépenses faites par la commune dans l'intérêt des particuliers sur états dressés par le Maire rendus exécutoires après visa du Sous-Préfet (art. 154, Loi du 5 Avril 1884).

4. — *Subventions.* — Pour créditer son opération, un Conseil Municipal, peut fort bien, porter en recette, l'intégralité des participations à provenir des bordiers, d'après la coutume, puis les subventions qui pourraient lui être allouées soit par

l'Etat ou même par des particuliers, l'excédent de la dépense restant à la charge du budget municipal. Il faut toutefois, qu'en fin d'opération, il ne résulte jamais un avantage pécunier en faveur de la commune, et si la subvention est suffisamment forte, la taxe des assujettis doit être réduite en conséquence. Aucune disposition légale n'est contraire à cette façon d'opérer et la coutume, dans son esprit, est bien conforme. Les riverains, étrangers au traité conclu, ne sauraient en réclamer un bénéfice, et dès lors, si la charge leur incombant n'est pas accrue, ils n'ont aucun motif pour demander réduction ou décharge de leur imposition. (C. P. Alpes-Maritimes, 7 Février 1872).

Mais, il ne faut pas que le pavage ainsi exécuté par la commune avec subvention soit confectionné dans une zone où les usages ne peuvent être invoqués, comme sur la chaussée d'une traverse de route nationale, sans quoi, l'exonération est de droit. (C. E. 28 Novembre 1873).

La subvention versée annuellement par le Trésor pour la viabilité des rues de Paris s'applique exclusivement à l'entretien de celles-ci et non au premier pavage (C. C. 24 Novembre 1858), elle ne modifie donc en rien la consistance de l'obligation des riverains dans cette ville.

5. — *Propriétaire des revêtements - Matériaux de démolition.* — A qui appartiennent les revêtements placés sur la voie publique?

La théorie civile du droit d'accession ne trouve pas ici son application. Nous sommes en présence d'une de ces modifications au droit de propriété résultant de lois et règlements de police prévus par l'art. 552, al. 3 du C. C.

L'art. 555, d'autre part, statue en vue de constructions faites à l'insu des propriétaires des terrains qui les portent, il est étranger à la matière. Le pavé est en principe posé avec l'autorisation de l'autorité gestionnaire de cette portion du domaine public.

Il intervient un contrat tacite *sui generis*, au sujet d'une sorte de droit de superficie, au profit du créateur du pavage. En voici quelques conséquences d'après la jurisprudence.

Tant que la viabilité au droit de son immeuble est à la charge du riverain, les matériaux constituant les revêtements de la rue, lui appartiennent, sans conteste.

Ils ont été placés par lui sur la voie publique, payés de ses deniers, il doit en assurer la réfection et le renouvellement en temps opportun ; la question de propriété ne paraît pas se poser. Le fait d'être attachés à la voie publique, à perpétuelle demeure ne modifie en rien les droits de possession. Le riverain ne peut pas en disposer comme il l'entend, c'est certain, mais il n'en est pas moins le propriétaire.

La situation présente quelque analogie avec celle des arbres plantés sur les grandes routes par les bordiers, d'après certaines coutumes locales.

Parfois, des Conseils de Préfecture, au contraire, ont estimé que le pavé s'unit et s'incorpore à la voie publique et que, par droit d'accession (C. C. 551 et s.), il appartient à la Ville : la propriété du sol emporte la propriété du dessus. (V. C. E. 11 Novembre 1881, D. 1883. 3. 22). Il y a là méconnaissance de l'art. 553, aux termes duquel « toutes constructions et ouvrages sur un terrain, sont présumés faits par le propriétaire, à ses frais et lui appartenir, si le contraire n'est prouvé ». Or ici, le contraire est de notoriété publique. Il existe donc présomption de propriété des revêtements de la rue en faveur du riverain tant que l'entretien lui incombe, d'après la coutume.

Lorsque par suite de la construction d'une viabilité réglementaire, ces anciens revêtements sont démolis, les vieux matériaux en provenant sont ou non réemployables.

S'ils sont réemployables, ce dont la commune est seule juge, elle peut se les approprier sous la condition de les incorporer dans le pavage à exécuter et de tenir compte de l'économie

ainsi réalisée dans le décompte du montant de la taxe (C. E. 15 Avril 1843. 1^{er} Décembre 1849).

C'est bien conforme à l'esprit de l'art. 554 C. C. « Le propriétaire du sol qui a fait des constructions avec des matériaux qui ne lui appartiennent pas, doit en payer la valeur, mais le propriétaire des matériaux, n'a pas le droit de les enlever ».

Au contraire, si la commune estime qu'ils ne sont pas utilisables dans l'opération, ils doivent être repris par leur propriétaire. A cet effet, celui-ci est mis en demeure de les enlever. Faute de satisfaire à cette injonction dans le délai imparti, les produits de démolition, ayant quelque valeur doivent être transportés et conservés aux frais, risques et périls du propriétaire dans un dépôt de pavés ou tout autre lieu de cette nature comme objet abandonné sur la voie publique. (C. E. 9 Mars 1853).

Les difficultés qui s'élèvent au sujet de la valeur ou de la dépossession de ces vieux matériaux ne peuvent pas être portées devant les tribunaux administratifs, à propos d'une demande en décharge ou en réduction de taxe. Les règles de la comptabilité publique s'opposent, en effet, à ce qu'un cotisé invoque une créance privée pour obtenir décharge d'une contribution directe ou d'une taxe assimilée. Si la contestation survient au cours d'une instance devant un tribunal administratif, la question préjudicielle de l'attribution de propriété, doit d'abord être tranchée par l'autorité judiciaire, seule compétente. (C. E. 11 Novembre 1881, 19 Avril 1902).

Cependant le Conseil d'État, a admis que la sommation faite à un particulier d'opérer l'enlèvement de vieux pavés, comportait reconnaissance par la Ville que ces matériaux n'étaient pas à elle, et que par cette circonstance c'était à lui à connaître de l'affaire. (C. E. 15 Avril 1843).

Il va sans dire, que les matériaux des revêtements, dont elles ont pris en charge l'entretien, appartiennent définitivement aux municipalités bien que payés, pour la première fois, par les riverains.

La viabilité peut même être transformée, sans qu'aucune objection puisse être soulevée ; en opérant ainsi, l'administration agit dans les limites de ses pouvoirs de police.

Et plus, un maire a le droit, dans ces mêmes limites de donner des permissions de voirie sur un trottoir dont la construction ou la réfection vient d'être exigée des riverains suivant les usages. Ce détournement de la destination primitive de l'ouvrage, la circulation publique, n'est pas de nature à affranchir les débiteurs de leurs obligations coutumières. (C. E. 23 Mars 1900. D. 1901. 5. 471, S. 1902. 3. 68).

2^e Partie. — État de répartition

1 et 2. — *Sa rédaction et délibération du Conseil Municipal.*

— Le Maire après avoir exécuté les travaux, est chargé de l'assiette de la taxe de pavage. Il dresse la liste de tous les propriétaires riverains entre lesquels la dépense doit être répartie, suivant les bases exposées ci-dessus. Sur cet état doit figurer : 1^o l'indication de l'immeuble imposé, rue et numéro ; 2^o le nom exact et domicile du propriétaire au moment de l'achèvement des travaux ; 3^o la surface servant de base au décompte des travaux ; 4^o le chiffre moyen de la dépense par mètre carré ; 5^o le montant de la part des frais à la charge du propriétaire, compte tenu des réductions auxquelles chacun d'eux pourrait prétendre.

Cet état de répartition est soumis au Conseil Municipal, la délibération prise à son sujet doit être approuvée par le Préfet. (Art. 140, L. 5 Avril 1884 ; anciennement, art. 44 de la loi du 18 Juillet 1837).

Si cette assemblée, par des actes antérieurs, a nettement fait connaître son adhésion à la perception des taxes de pavage et les bases de leur évaluation, il serait rigoureux d'exiger une autre délibération particulière sur l'état de répartition. En particulier s'il existe un tarif préalablement approuvé par le Préfet,

cette formalité n'est plus substantielle. (Loi du 25 Juin 1841).

Dans ce cas, en effet, il n'y a plus répartition à proprement parler, la contribution des riverains est invariablement fixée d'après la nomenclature des prix indiqués par le Conseil Municipal. Et, ce n'est pas à lui de déterminer la part de chaque intéressé, ni même contrôler les calculs faits par le Maire, en exécution de ses propres décisions.

Le Conseil d'État admet parfaitement que le vœu de la loi est ainsi satisfait. D'ailleurs, le texte dit simplement qu'il doit y avoir délibération, sans plus, rien n'indique qu'elle devra être postérieure à l'exécution des travaux.

Aussi, quand la volonté du Conseil Municipal ressort nettement d'un ensemble de circonstances, il ne peut être tiré grief de ce que l'état de répartition n'ait pas fait l'objet d'une délibération spéciale.

Il en est ainsi, quand, d'une part, un tarif général de remboursement des frais de pavage a été régulièrement approuvé par le Préfet, sur proposition du Conseil Municipal, ce Conseil accepte, d'autre part, un traité conclu pour l'ouverture d'une rue, comportant une clause d'après laquelle la viabilité devra être mise à la charge du riverain, conformément aux usages. (C. E. 25 Juin 1875. D. 1876. 3. 5.). De même si un tarif régulier préexistant, le budget communal prévoit le recouvrement des taxes dues à raison du premier pavage. (C. E. 6 Janvier 1882. S. 1883. 3. 54).

Mais, depuis la loi de 1837, au contraire, si la répartition a été faite par le Maire, sans participation du Conseil Municipal, une délibération tardive de celui-ci, après la publication du rôle, ne saurait couvrir l'irrégularité (C. E. 12 Août 1859).

La loi veut, lorsqu'il s'agit de taxes particulières dues par les habitants en vertu d'anciens usages locaux, que la répartition ait lieu conformément aux intentions du Conseil Municipal approuvées par le Préfet (Loi du 5 Avril 1884, art. 140 ; Loi du 18 Juillet 1837, art. 44) et non pas sur état dressé par le Maire, simplement visé du sous-Préfet ou du Préfet (Loi du 5 Avril

1884, art. 154^e; Loi du 18 Juillet 1837, art. 63) (C. E. 7 Juin 1878. D. 1878. 3. 70).

Par la prononciation de la décharge sur ce motif, la commune ne perd pas le remboursement de l'avance faite au profit d'un habitant et qui lui est légitimement dû, mais elle devra reprendre la procédure régulière en vue d'en assurer le recouvrement (V. Rôles rectificatifs) conformément aux formes légales, s'il en est temps encore.

3. — *Délai de rédaction de l'état de répartition.* — Aucun délai n'est fixé pour la rédaction de l'état de répartition des dépenses.

Il ne peut toutefois être dressé, au plus tôt, qu'après l'exécution des travaux, lorsque la dépense est certaine, c'est-à-dire que le décompte en a été dressé définitivement et accepté par l'entrepreneur.

Il y a avantage évident, à tous points de vue, à poursuivre le recouvrement des frais de pavage aussi vite que possible. Mais il arrive que, par suite de circonstances quelquefois indépendantes de la volonté de l'administration, le recouvrement total de l'opération ne peut être effectué à bref délai. Par exemple, la viabilité de la rue ne peut être terminée dans son ensemble, par suite de difficultés pour la prise en possession d'immeubles à démolir, ou bien, il s'élève un différend relatif au règlement de compte avec l'entrepreneur. Il en résulte un retard dans l'acceptation du décompte définitif, etc., etc. D'autres fois, l'Administration a fait établir une partie de la viabilité, principalement les bordures de trottoirs, et se propose d'en recouvrer la valeur ultérieurement en même temps que les travaux de parachèvement. Bref, il s'écoule quelquefois plusieurs années entre l'achèvement partiel ou total des travaux et le moment où l'état de répartition peut être dressé dans son ensemble. Des exemples de cinq ans ne sont pas rares, dix ans quelquefois, on rapporte un premier pavage exécuté en 1867 dont le recouvrement a été poursuivi en 1894, soit 27 ans après.

En droit, aucun délai maximum n'est fixé, c'est donc seule la prescription trentenaire qui, éteignant toutes les actions tant personnelles que réelles, frappe de déchéance la créance des communes sur les riverains du fait des travaux de pavage.

Certains débiteurs ont cru opposable, par suite de l'assimilation de la taxe de pavage aux contributions directes, la prescription des art. 149 et 150 de la loi du 3 Frimaire an VII enlevant tout recours contre les contribuables qui n'ont pas été l'objet de poursuites, pendant trois ans consécutifs, à partir du jour de mise en recouvrement du rôle sur lequel ils figurent.

Mais le Conseil d'État a rejeté ces prétentions, parce que ce texte est relatif seulement aux poursuites à exercer par le percepteur et qu'aucune disposition de loi ne détermine dans quel délai, à partir de l'achèvement des travaux, les rôles pour le recouvrement des frais de pavage doivent être émis (C. E. 7 Mars 1890, D. 1891. 3. 90 ; 25 Juin 1875 ; 26 Novembre 1875 ; 12 Mai 1876, D. 1876. 3. 81, S. 1878. 2. 219).

Ces retards n'entraînent pas moins de graves inconvénients pour les riverains. Quand il s'agit de contributions directes ou de taxes assimilées annuelles, le contribuable sait que, chaque année, il sera mis en demeure, par la publication du rôle, de vérifier s'il n'est pas surtaxé. Mais quand il s'agit de taxes dont l'objet est le paiement de travaux qui ne se reproduisent pas périodiquement, il n'en est plus ainsi. C'est le fait même du travail exécuté qui le prévient de surveiller l'émission du rôle.

Or, le Conseil d'État n'accorde pas de supplément au délai de trois mois, à dater de la publication du rôle, pour présenter les réclamations que les contribuables jugent fondées, quel que soit le temps écoulé entre cette publication et l'exécution des travaux (C. E. 28 Avril 1902).

Certains auteurs voient, dans ces dispositions combinées, la possibilité de tendre un piège aux prestataires.

Les communes, de leur côté, ont tout avantage à poursuivre, sans retard, le recouvrement de leurs créances.

Nous verrons (V. note 1) que la Cour de Cassation et le Conseil d'État refusent tous deux de reconnaître à la taxe de pavage un caractère de réalité. Il s'ensuit, qu'en cas de changement de propriétaire d'un immeuble assujetti, après la terminaison de la viabilité de la rue, les Villes n'ont aucun droit de suite contre le nouveau détenteur et que, jusqu'en 1902, elles ne possédaient pas non plus aucun privilège pour lui assurer de rentrer dans les frais de pavage, dont elles avaient fait l'avance à l'ancien propriétaire.

De sorte qu'en cas de mutation d'immeubles, l'administration éprouve les plus grosses difficultés pour les recouvrements de ces frais, et, fréquemment des pertes.

Pour éviter reproches et mécomptes, l'administration parisienne pallie à ces inconvénients par deux mesures différentes :

1°. — la mise en recouvrement des dépenses, par parties, au fur et à mesure de l'avancement des travaux ;

2°. — La notification à chaque riverain des métrages partiels et des états de recouvrement que l'Administration se propose de leur imputer.

A. — *États partiels de recouvrement.* — Dans les anciens usages, quand l'entrepreneur exécutant les travaux ne pouvait en poursuivre le recouvrement sur les riverains, qu'après leur réception par les agents de l'Administration, si, cependant, quelques circonstances s'opposaient, soit à la réception, soit au recouvrement total, les assujettis étaient tenus de payer un acompte. Un arrêt du Conseil du 13 Février 1742 a fixé, dans une espèce particulière, la part à verser ainsi, à titre de provision, aux trois quarts du montant des ouvrages.

D'autre part, aucune disposition de loi ou de coutume impose que le recouvrement ne soit envisagé, qu'après l'achèvement complet de l'opération de voirie.

Dès lors qu'une portion de la rue est construite, chaussée ou trottoir, au droit de tous les immeubles ou de certains seulement, si une suspension survient ou si l'exécution totale de l'opération comporte une longue durée, rien n'empêche d'émet-

tre des rôles partiels successifs, par exemple tous les trimestres, pour les portions de travaux terminés pendant ces périodes. Ces états de recouvrement partiels peuvent comprendre soit les frais complets de viabilité pour un ou plusieurs immeubles, soit les dépenses faites pour les bordures, les trottoirs, la chaussée, pour le tout ou même partie de ces ouvrages.

La seule condition à respecter, c'est que les ouvrages ou portions d'ouvrage dont le remboursement est poursuivi soient terminés et le mémoire les comprenant accepté par l'entrepreneur.

B. — *Notification du métrage estimatif aux assujettis.* — C'est encore une précaution des plus utiles à prendre. Dans un délai de trois mois environ, après l'achèvement partiel ou total des travaux, un extrait de l'état de répartition qui va être dressé, est notifié par la voie administrative, aux intéressés.

Un délai de dix jours est laissé aux propriétaires pour présenter leurs observations. Pendant ce temps, l'état général de répartition est mis à leur disposition, pour en prendre communication sur place dans les bureaux des Ingénieurs chargés de l'assiette de la taxe.

Cette notification n'a aucune valeur juridique, mais elle a pour but de susciter par voie administrative, la vérification, en quelque sorte contradictoire, de la part contributive que chaque riverain doit supporter dans l'établissement du pavé.

Elle permet de faire immédiatement les redressements de noms et de cotes reconnus nécessaires, c'est là un gros intérêt pour les redevables, qui sont ainsi garantis de poursuites frustratoires. Mais le silence gardé par les intéressés n'entraîne aucune déchéance de leur droit de réclamer ou de refuser le paiement, par la voie judiciaire.

Quand le nombre des riverains est élevé, une enquête peut être ouverte comme le prévoit l'arrêté préfectoral du 7 Décembre 1874, cette enquête n'est pas légale, la seule garantie qu'elle fournit est la possibilité pour le riverain de connaître et de discuter son imposition avant l'élaboration du rôle de recou-

vrement. Aussi, n'étant pas substantielle, il peut y être avantageusement suppléé par simple notification administrative du décompte par extrait à chacun des imposés (V. p. 84) et, à défaut de l'accomplissement de ces prescriptions administratives, la taxe n'en serait pas moins parfaitement établie (Cfr. C. E. 29 Mai 1911).

4. — *Prescriptions*

A. et B. — *Point de départ des délais de prescriptions.* — *Prescriptions trentenaires et quinquennale.* — Nous avons dit que la possibilité de poursuivre le recouvrement des taxes de pavage se prescrivait par trente ans d'inaction (V. p. 202). Nous n'avons relevé aucune décision judiciaire au sujet de l'insistant où commence à courir cette prescription.

Pour l'État, le délai est réduit à cinq ans. D'après l'art. 9 de la loi du 29 Janvier 1831 : « Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice, auquel elles appartiennent, n'auraient pu être, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice. » La question a été l'objet d'un litige dans l'espèce suivante :

Des travaux de pavage avaient été exécutés et reçus, en 1877, au droit d'un immeuble dépendant du domaine privé de l'État (Ministère de la Guerre). Le rôle de recouvrement fut publié le 23 Septembre 1887, l'Administration militaire n'avait présenté aucune réclamation au Conseil de Préfecture dans le délai légal de trois mois courant du jour de la publication ; à la demande de paiement, adressée par le Receveur Municipal, le Ministre déclara considérer la créance de la Ville comme prescrite, par application de la disposition de loi que nous venons de rappeler.

Le refus opposé posait une double question :

1° Est-ce que la prescription quinquennale est opposable par l'État quand, à l'occasion de son domaine privé, il se comporte comme un contribuable ordinaire ?

Oui, la déchéance est une prescription d'ordre financier, s'étendant à toutes les dépenses de l'État payées au moyen de crédits budgétaires.

2° Est-ce que la prescription de la taxe de pavage commence au moment de l'achèvement des travaux ou du jour de l'émission du rôle de recouvrement, instant où le montant de la taxe est devenu exigible? C'est l'objet de la controverse.

Première opinion. — L'obligation du pavage n'est pas une charge naturelle, elle est imposée à la propriété par la puissance publique : la taxe dont le riverain est débiteur, c'est une avance faite par la municipalité pour son compte et dans son intérêt. Le recouvrement de cette avance n'est exigible qu'à partir du moment où le rôle est émis.

La taxe de pavage est assimilée à l'impôt par l'art. 28 de la loi du 25 Juin 1841 : donc, les règles générales applicables aux contributions directes s'étendent à celle-ci. Elle est soumise, en outre, à des règles particulières, celles de n'être due que lorsque les travaux seront non seulement terminés, mais reçus et mandats, ce qui comporte que les litiges qui ont pu s'élever avec l'entrepreneur seront d'abord solutionnés. Tout au moins la liquidation, sinon le paiement, des dépenses doit être faite avant de pouvoir fixer la cote définitive de chaque redevable.

Un délai est indispensable pour la détermination de la part de chacun des contribuables et l'émission du rôle.

En conséquence, la créance de la commune naît bien du jour de l'exécution des travaux, mais tant que toutes ces formalités ne seront pas remplies, le remboursement ne peut en être réclamé, le titre de perception étant encore inexistant. En un mot, la dette est bien née, mais elle n'est pas échue, l'échéance est fixée par l'émission du rôle. La créance de la Ville est soumise à un terme.

Par suite de l'assimilation à l'impôt, ce sont les règles de l'impôt qu'il faut appliquer, la dette n'est exigible qu'à partir de l'émission du rôle.

Or, la prescription extinctive des droits personnels (c'est le cas de créance de pavage, d'après la jurisprudence V. note 1,

p. 350) court de l'instant seulement où ces droits donnent la possibilité d'entamer une action (Arg. C. C. art. 2257). Or, une signification n'est pas possible tant que le rôle n'est pas émis, la loi imposant la publication préalable de celui-ci. Jusque-là la commune ne peut assigner le riverain, celui-ci ne peut se libérer, le receveur municipal ne saurait exercer de poursuites.

L'État, dans l'espèce, est un contribuable ordinaire, il ne peut être saisi que par le rôle, et l'exercice auquel appartient la dette est celui dans lequel ce dernier a été émis, puisque, d'après la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'État il est convenu de rattacher une dette de l'État à l'exercice où l'échéance se produit et non pas où la dette est née.

Toute doctrine contraire aurait pour résultat de consacrer au profit de l'État une inégalité choquante à l'égard des riverains. Le Préfet, agent du débiteur, pourrait, en retardant l'émission d'un rôle présenté tardivement à son approbation, exonérer l'État d'une dette, alors que les autres propriétaires ne profiteraient pas de cette même faveur.

Seconde opinion. — La dette des frais de pavage est imputable, d'après la jurisprudence, au propriétaire de l'immeuble détenteur au moment de l'achèvement des travaux (V. p. 164) C'est à ce moment que naît la créance de la Ville.

La loi du 25 Juin 1841 n'a nullement eu pour effet de modifier, en quoi que ce soit la coutume, mais simplement de donner le droit à la Commune de se substituer d'office au particulier pour l'exécution des travaux et remplir envers lui le rôle d'entrepreneur. Or, envers ce dernier, il est indiscutable que la prescription de sa créance court du jour de l'achèvement de son ouvrage et non pas du jour du règlement définitif du mémoire des travaux.

Le mode de récupération du montant des frais, afin d'en faire recette par la caisse municipale, pour répondre aux prescriptions de la comptabilité publique, ne saurait en rien modifier le caractère juridique de la dette du riverain envers un entre-

preneur, auquel la Ville s'est légalement, mais volontairement, substituée.

Ensuite, en admettant même qu'il y eût terme, que la créance soit soumise à une condition : liquidation de la dépense, émission du rôle, il n'en est pas moins certain que la condition accomplie a un effet rétroactif au jour duquel l'engagement a été contracté, au jour où l'obligation est née (Art. 1179 C. C.). C'est le droit commun.

Il est évident que l'émission d'un rôle plus de trente ans après l'exécution des travaux serait inopérant ; il serait difficile de prétendre que l'art. 2257 C. C. a suspendu la prescription, parce que la créance dépendrait d'une condition non arrivée, la publication de ce rôle.

Autant soutenir que la créance des frais de pavage n'est pas prescriptible parce que, par cette publication, la prescription acquise serait sans effet. Ce qui est contraire à l'art. 2262 C. C. d'ordre public.

Tout au plus pourrait-on prétendre que l'émission du rôle est un acte interruptif de prescription. Ce n'est pas notre avis ; pour atteindre ce but, il faut plus, il faut un commandement signifié au débiteur. (Art. 2244 C. C.).

Si l'émission du rôle ne suspend, ni n'interrompt dans son cours, la prescription de cinq ans envers l'État, de trente ans envers les particuliers, elle a toutefois pour effet d'ajouter à la précédente une autre prescription, celle prononçant la déchéance triennale du recours du percepteur contre les contribuables. Dans les deux cas, ce seront les poursuites exercées par le percepteur qui ont incontestablement le caractère exigé par la loi, pour former l'interruption civile ou fiscale de la prescription (C. C. 2244 et art. 149, Loi du 3 Frimaire an VII). La première des deux qui sera accomplie sera extinctive de la dette.

Évidemment, la prescription de cinq ans en faveur de l'État peut entraîner une exonération exceptionnelle qui n'est pas particulière d'ailleurs aux frais de pavage. Cette déchéance, comme toutes celles résultant des prescriptions, n'est pas de

droit, il faut qu'elle soit revendiquée par le bénéficiaire, un ministre pour l'État. Il peut en résulter de grosses iniquités, *summa injuria, sed lex*.

La difficulté porte sur la date de départ de cette prescription. Cette disposition de comptabilité financière doit être mise en concordance avec les autres règles de la comptabilité publique, mais l'examen de ces questions est tout à fait hors de notre sujet, nous renvoyons aux ouvrages spéciaux.

Quoi qu'il en soit, le Commissaire du Gouvernement Romieu avait soutenu la première opinion, le Conseil d'État a sanctionné la seconde, par la décision suivante, qui s'applique, par identité de motifs, aussi bien aux prescriptions quinquennale que trentenaire.

« Considérant que si les frais de pavage sont recouvrés comme en matière de contributions directes, ils constituent à la charge des riverains, une dette qui a pris naissance au moment de l'achèvement des travaux et non du jour de l'émission du rôle, dressé uniquement en vue d'en effectuer le recouvrement.

« Et, par suite, c'est à partir du 1^{er} Janvier de l'exercice pendant lequel les travaux ont été terminés que doit courir le délai de cinq ans à l'expiration duquel toutes les dettes de l'État sont définitivement éteintes. » (C. E. 13 Mars 1896, D. 1896. 3. 86, S. 1898, 3. 57).

Nous ajouterons, et du jour de l'achèvement des travaux pour la prescription de droit commun.

c. — *Prescription semestrielle*. — Nous avons dit que la loi du 25 Juin 1841 avait eu pour effet de substituer la ville au particulier quant à l'exécution des travaux, sans autres conséquences quant à l'aggravation des charges pour les débiteurs de la taxe (V. p. 220). Le riverain pouvait donc s'adresser à un ouvrier, un artisan, pour convenir avec lui des travaux de pavage lui incombant, avec ou sans fourniture des matériaux.

Or, l'action de ces ouvriers pour le paiement de leurs journées, fournitures et salaires, se prescrit par six mois (C. C.

2271) et non par trente ans, comme celle des entrepreneurs. Est-ce que le débiteur allait se trouver privé de cette prescription à court terme, dont il pouvait profiter, parce que la commune a invoqué la faculté d'exécuter elle-même le travail? En se plaçant strictement en droit, la réponse est délicate.

Le Conseil d'État, saisi de la question, n'y a pas répondu explicitement, mais implicitement, en rejetant la demande parce qu'il s'agissait, d'après lui, du recouvrement d'une taxe assimilée auquel l'art. 2271 est absolument étranger (C. E. 22 Février 1855, D. 1855. 3. 67). Évidemment, qu'au point de vue de l'équité, c'était la seule solution qui s'imposait.

D. — *Prescription triennale.* — Le recouvrement d'un rôle ne peut plus être poursuivi par le receveur municipal, s'il s'écoule plus de trois ans entre la publication du rôle et l'époque où a été fait le commandement. (V. Ch. II, § 10. 4. p. 231).

Remarque. — Tandis que le délai de la prescription triennale court du jour de la remise du rôle au receveur municipal (V. Ch. II, § 10. 4. p. 231), le délai des autres prescriptions trentenaire, quinquennale (ou semestrielle) a pour point de départ la date de l'achèvement des travaux.

§ 9. — **Recouvrement. — Assimilation aux contributions directes**

Première partie. — Mode de recouvrement

1. — *Rôle de recouvrement.* — L'état de répartition sur lequel le Conseil Municipal aura été spécialement appelé à délibérer, ou qui aura été dressé, d'après les tarifs préexistants, conformément aux délibérations approuvées antérieurement, est soumis au Préfet (V. p. 199).

A son vu, il établit le rôle de recouvrement de la taxe et le revêt de la formule exécutoire.

La taxe de pavage est, en effet, comprise parmi ces taxes particulières dues par les habitants en vertu d'anciens usages locaux, et dont la perception se poursuit devant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques (L. du 18 Juillet 1837, art. 44, § 2, pour Paris et du 5 Avril 1884, art. 140, § 2, pour toutes les autres communes de France).

Un mode de recouvrement spécial étant prescrit par la loi et les anciens règlements, la recette ne peut pas être effectuée sur états dressés par le Maire, rendus exécutoires après visa du Préfet et du Sous-Préfet sans que le Conseil Municipal ait à en délibérer (Lois de 1837, art. 63 ; de 1884, art. 154).

Le Préfet ne doit autoriser la perception que lorsque le Conseil Municipal a participé à la répartition des frais ; dans le cas contraire, les auteurs sont unanimes à reconnaître qu'il y aurait violation de l'art. 44 (L. 1837) ou 140 (L. 1884) (Proudhon, *Domaine public*, t. I, n° 349 ; Gillon et Stourn, *Traité de Grande Voirie*, n° 303, p. 281 ; Daubanton, *Code de la Voirie*, art. 192 ; Garnier, *Chemins*, p. 346 ; Isambert, *Voirie*, n° 813 ; Cormenin, *Questions*, V° *Voirie* ; Féraud-Giraud, *Servitudes de Voirie*, art. 31 ; *Répertoire général du Droit Français*, V° *Contributions directes*, n° 2914 ; etc., etc.).

Cette rigueur est parfaitement justifiée quant à l'attribution de compétence.. S'il y a opposition l'état de recouvrement dressé par le Maire, perd sa force exécutoire et la commune doit s'adresser aux tribunaux ordinaires pour faire juger de cette opposition, comme en matière sommaire, tandis que le contentieux du rôle appartient aux tribunaux administratifs.

Aussi quand le recouvrement de frais de pavage est ainsi poursuivi, le Conseil d'Etat se déclare incompétent sans même rechercher si les anciens usages s'appliquent ou non, il reconnaît que les requérants sont fondés à demander décharge (C. E. 7 Juin 1878). Mais si le rôle a été régulièrement émis par le Préfet, la taxe est recouvrable (C. E. 29 Mai 1911).

2. — *Emission du rôle primitif.* — L'assimilation de la taxe

de pavage est donc complète, sur ce point, avec les contributions directes : de nécessité absolue, le recouvrement ne peut donc être poursuivi, qu'au vu d'un rôle régulièrement émis et publié, c'est le titre exécutoire qui permet à l'Administration de procéder au recouvrement de son dû.

Le rôle de recouvrement devra rappeler dans son intitulé les lois, règlements et anciens usages, en vertu desquels la contribution est réclamée, l'ordonnance ou le décret qui a classé la voie publique, l'enquête à laquelle il a pu être procédé sur le projet, la délibération du Conseil Municipal sur celui-ci, l'arrêté préfectoral autorisant l'exécution des travaux, le procès-verbal constatant l'achèvement total ou partiel des travaux, les délibérations du Conseil Municipal relatives à la répartition des frais entre les contribuables, puis il rapportera les indications fournies sur l'état de répartition (V. p. 199), desquelles résulte la cote à imposer à chaque assujetti.

Le Maire sera chargé d'en assurer l'exécution.

Le rôle sera publié par ses soins, c'est-à-dire porté à la connaissance du contribuable, par affichage, aux places habituelles de publication conformément à la loi du 4 Messidor an VII. Il sera dressé procès-verbal de cette formalité et mention de la clôture du dépôt, portée au pied du rôle.

Le recouvrement des taxes communales assimilées est opéré par le Receveur Municipal dans les communes où il y en a un, par le percepteur dans les communes où celui-ci en remplit les fonctions. Les contributions sont quérables dans la commune, mais les particuliers les y doivent porter au bureau du Receveur Municipal ou du percepteur.

Les paiements peuvent également avoir lieu par mandat contribution, mais non par virement comme les contributions directes.

Un avertissement établi dans la forme de ceux qui concernent les contributions directes, sera adressé à tous les propriétaires redevables par le Receveur Municipal chargé de la perception. L'avertissement présentera un extrait du rôle, en ce qui con-

cerne chaque contribuable, dont il indiquera la date de la publication. Cependant l'omission de cette date ne saurait avoir pour effet de relever, de la déchéance, les réclamations tardivement présentées. (C. E. 26 Décembre 1884. D. 1885. 5. 352).

Il est bon qu'en outre les dispositions concernant les réclamations et les délais de forclusion soient imprimées au verso de l'avertissement pour appeler l'attention du redevable.

La taxe de pavage a un caractère unique parmi toutes celles recouvrées dans les formes des contributions directes.

Sur deux points essentiels elle présente une particularité : d'abord, il n'y a pas annualité, les travaux de pavage recouvrables se présentent avec des délais fort indéterminés, si les coutumes comportent la réparation et la réfection des revêtement, et une seule fois, si l'ancien usage du lieu n'autorise que le recouvrement d'un premier revêtement réglementaire.

Ensuite, ce n'est pas une contribution publique, mais un remboursement d'une avance faite par la Commune pour la confection d'un ouvrage dû par les assujettis, avance autorisée par la loi, pour assurer la commodité et la sûreté de la circulation publique, (L. du 25 Juin 1841, art. 28).

Aussi, son assimilation pure et simple aux contributions directes va comporter, quant à son recouvrement, quelques difficultés de principe ou de pratique financière, ce sont elles que nous allons surtout mentionner, sans insister autrement sur les dispositions fiscales générales qui ne concernent pas particulièrement la taxe qui nous occupe.

Si le rôle est indispensable pour fixer la cote de chacun dans les contributions directes, et permettre à un assujetti de faire un versement qu'un percepteur devra obligatoirement recevoir, au contraire il est admis qu'un riverain qui paie sa quote-part de frais de pavage, qui lui incombe, sans qu'aucun rôle préalable ait été établi, se libère parfaitement de sa dette. Et même en pratique courante, quand il y a un ou peu de propriétaires assujettis, et qu'aucune difficulté n'est à prévoir, ceux-ci sont priés de régler directement leur compte à la Caisse Municipale.

Mais aucune poursuite ne pourra être intentée, s'il n'y a rôle régulièrement émis et publié, le receveur municipal ne peut exiger aucun paiement avant d'en être en possession.

3. — *Délai d'émission de rôle.* — Aucun délai n'est déterminé pour l'émission des rôles, après l'achèvement des travaux (C. E. 15 Février 1902). Nous renvoyons à ce que nous avons dit relativement au délai de réduction des états de recouvrements. (V. p. 201).

Il pouvait sembler que l'assimilation d'une taxe quelconque aux contributions directes devait entraîner nécessairement l'obligation de rôles annuels. En général les recettes procurées par les taxes ou les contributions directes correspondent aux dépenses annuelles des budgets, la fixité des rôles annuels est donc indispensable au point de vue de la comptabilité publique pour le règlement des comptes par exercices. De là résulte le principe de l'annualité de l'impôt.

Mais pour la taxe de pavage, qui est, comme la jurisprudence le reconnaît, le remboursement d'une avance faite, il n'est pas possible d'invoquer aucun des motifs qui ont conduit à ce principe d'annualité, il ne saurait donc être applicable dans l'espèce.

« En assimilant cette taxe aux contributions directes, la loi n'a pas eu pour effet de modifier la nature de la créance du pavage, ni ses caractères juridiques, aussi l'Administration n'est pas tenue à dresser un rôle chaque année. » (C. E. 28 Mai 1868).

Son recouvrement n'est pas frappé de la prescription triennale établie par l'Art. 149 de la loi de Frimaire au 7 (V. T. I, Ch. II. § 10. 4°. p. 231) (C. E. 21 Avril 1848), l'émission du rôle peut être retardée même au delà de trois ans.

D'ailleurs, les sommes dues n'étant pas productives d'intérêt (V. T. I. Ch II. § 10. 6°. p. 239), le retard dans le paiement est plutôt avantageux que nuisible au débiteur.

« En matière de pavage, les rôles peuvent être faits et renouvelés tant que dure la créance » (Bathie. *Traité de Droit public*

et administratif. Tome VI. p. 464). La jurisprudence est conforme. (C. E. 4 Février 1881. D. 1882. 3. 65).

4. — *Publication des rôles*. — La publication est une formalité essentielle pour la validité du rôle des taxes de pavage. Aux termes de la loi du 4 Messidor au VII, le rôle doit, à peine de nullité, être publié, comme celui des contributions directes, dans la forme déterminée par cette loi, et l'art. 15 de l'arrêté consulaire du 16 Thermidor au VIII pris en exécution, décide que le percepteur ne peut rien exiger des contribuables, s'il n'est porteur d'un rôle dûment publié.

D'autre part, c'est à dater de la publication que courent les délais pour présenter les réclamations. (V. T. I. Ch. II. § 10. 3°. C. p. 228).

En ce qui concerne la taxe de pavage cette formalité est d'autant plus nécessaire, que les rôles sont quelquefois émis longtemps après l'exécution des travaux.

Pour les contributions directes, les rôles doivent être publiés un dimanche, il arrive fréquemment que, pour des rôles de minime importance comme ceux qui nous occupent, cette prescription n'est pas toujours rigoureusement respectée, le rôle n'est pas de ce fait frappé de nullité (C. E. 12 Janvier 1883 ; 26 Décembre 1884). Seulement les délais qui se comptent du jour de publicité, courent alors du dimanche suivant (V. Réclamations).

La publication des rôles de pavage doit être faite par affiche, conformément à la loi du 4 Messidor an VII, si donc ils ont été portés à la connaissance des habitants à son de trompe ou de caisse, cet avis ne peut tenir lieu de publication (C. E. 13 Avril 1877).

Elle ne peut être effectuée utilement, avant que le rôle eût été rendu exécutoire par le Préfet. (C. E. 1^{er} Juin 1869).

Le Conseil d'Etat est peu exigeant pour la justification à la publication. Il admet comme suffisant un certificat du Maire

attestant le jour où la formalité a été accomplie. (C. E. 22 Janvier 1868).

5. — *Notifications individuelles.* — A défaut de publication, le rôle peut faire l'objet de notifications individuelles faites dans la forme administrative et dûment certifiées.

Cette notification, surtout dans les grandes villes, est fort utile en toutes hypothèses, parce que l'apposition d'une affiche sur un mur de mairie peut assez facilement échapper à l'attention des cotisés.

Et même, lorsque le rôle a été émis longtemps après l'exécution des travaux, le Conseil d'État a admis qu'il n'y avait pas faute du contribuable à ne pas présenter sa réclamation dans le délai assigné de trois mois, parce que cette émission tardive, comportait une certaine surprise, qu'une publication même régulière, n'était pas susceptible d'en corriger les effets. Il est prudent, alors, de recourir à la notification individuelle pour informer chacun des contribuables, du dépôt du rôle de recouvrement. Cette mesure de précaution n'est pas indispensable pour la validité du rôle, mais elle supplée efficacement à la publication légale, à laquelle il convient quand même de procéder, autant que possible.

Le Conseil d'État reconnaît à la notification de l'avertissement individuel, l'autorité de la publication.

Dans tous ces cas les contribuables ont été officiellement avertis que le rôle a été émis, et rendu exécutoire ; ils sont ainsi mis régulièrement en demeure d'acquitter le montant de leurs cotisations ou de formuler leurs réclamations. Aucune disposition de loi ne fait obstacle à ce que le recouvrement soit poursuivi, ou les déchéances opposées, à partir de ces notifications. (C. E. 13 Mai 1865 ; 4 Juillet 1879. S. 1881. 3. 7 ; 18 Janvier 1884. D. 1885. 3. 86 ; etc.).

6. — *Rôles successifs.* — Nous avons dit (p. 203) que, pour la sécurité de la dette de la Ville et assurer la rentrée des avances

faites, rien n'empêchait de poursuivre successivement au fur et à mesure de l'avancement des travaux, le recouvrement des dépenses relatives à des portions d'ouvrage complètement terminées.

Il y aura alors, émission de rôles primitifs, applicables chacun à des travaux différents. Si aucune disposition légale n'impose de dresser le rôle dans l'année, aucune disposition non plus ne proscriit d'émettre des rôles successifs se rapportant à une même opération, mais s'appliquant dans chaque espèce, à des travaux terminés portant libération de l'obligation du pavage dans la limite de leur réalisation.

De même, un riverain peut être appelé à solder les frais de chaussées, plus tard, les frais de bordures de trottoirs, et enfin quelques années après, peut-être, la taxe de trottoirs, quand ceux-ci seront exécutés.

7. — *Rôles supplémentaires ou mieux complémentaires.* — *Conséquences des erreurs dans les rôles.* — En principe le ou les rôles primitifs devaient être seuls émis. En manière de Contributions directes l'émission de rôles supplémentaires est une faculté exorbitante, qui n'est reconnue à l'Administration qu'en présence d'un texte formel. Pour la contribution mobilière, il peut bien être émis des rôles supplémentifs, mais ils ne doivent comporter que les contribuables omis aux rôles généraux qui dans les trois mois de la publication de ceux-ci, ont demandé leur inscription.

En ce qui concerne la taxe de pavage, une modification apportée à l'état de répartition des taxes et partant au rôle corrélatif, ne peut résulter que d'une erreur ; elle peut être reconnue, soit spontanément par l'Administration, soit par décision judiciaire.

L'erreur peut avoir son origine dans l'assiette, dans le calcul du montant de la taxe, dans l'omission de certains contribuables ; une décharge ayant été prononcée par les tribunaux,

la cote correspondante sera peut être à répartir entre les autres riverains, etc.

Dans toutes ces circonstances, l'état de répartition devra être redressé, si certains contribuables ont été surtaxés ils ont droit à un dégrèvement à prononcer d'office si, au contraire, d'autres ont été soustaxés, ils ont à verser, non pas, *un supplément* de taxe, mais le *complément* du remboursement de l'avance dont ils sont redevables envers la Commune.

Il n'y a donc pas, dans l'espèce, rôle supplémentaire, mais rôle complémentaire ou rectificatif qui a exactement la valeur d'un rôle primitif. Le recouvrement est assuré en quelque sorte par divers rôles primitifs émis successivement. C'est ce caractère de remboursement d'avance de fonds, qui explique pourquoi le Conseil d'Etat, par une jurisprudence constante, admet implicitement la légalité de ces rôles complémentaires ou rectificatifs, en leur reconnaissant force exécutoire. (C. E. 26 Février 1892. D. 1893. 3. 63, S. 1894. 3. 15 ; 29 Décembre 1894. D. 1895. 3. 86).

La jurisprudence, toute différente, relative aux contributions directes, ordinairement invoquée par les requérants pour renier au profit de la Ville, la faculté de réparer son erreur au moyen d'un rôle rectificatif n'est pas applicable en ce qui concerne cette taxe assimilée.

Celle spéciale à la taxe de pavage est conforme à l'équité ; il serait, en effet, injuste qu'une erreur commise dans la rédaction d'un rôle, et qui ne porte aucun préjudice au véritable débiteur, ait pour effet de mettre à la charge du budget municipal, le montant d'une dépense faite en l'acquit des riverains qui n'ont pas un impôt à payer, mais un compte de travaux à régler avec la commune.

8. — *Rectifications des rôles.* — Si une erreur matérielle ne portant ni sur la personnalité du contribuable, ni sur le montant de la cote, s'est glissée dans la rédaction d'un rôle, sur la réclamation du contribuable le Préfet prend un arrêté spécial

rectificatif qui est transmis au percepteur et annexé au rôle. Il n'y a pas lieu à décharge quand, par exemple, il y a une simple indication inexacte relative à la désignation de l'immeuble assujetti (C. E. 28 Mai 1857), l'imposition étant bien assise.

9. — *Renouvellement des rôles.* — Une ville peut-elle, à toute époque émettre un rôle nouveau, en remplacement d'un précédent, sauf au contribuable à justifier d'un paiement antérieur ?

S'il s'agissait de contributions directes, la négative est certaine. Il est, en effet, de principe que ces contributions sont annuelles, et que le contribuable qui n'a pas été porté sur le rôle de l'année ne peut pas être repris sur ceux d'exercices ultérieurs. (C. E. 22 Décembre 1852).

Mais cette prescription résultant de l'annualité de l'impôt, ne saurait s'appliquer, à une taxe comme celle de pavage, bien qu'assimilée aux contributions directes, mais ayant le caractère de recouvrement d'avance faite pour le compte des contribuables. D'ailleurs, aucune disposition légale n'interdit d'émettre un rôle nouveau pour le recouvrement de taxe de pavage non acquittée.

Cette solution ne paraît pas susceptible d'être contestée en doctrine pure.

La jurisprudence administrative est conforme.

Un rôle publié en 1869 est détruit dans l'incendie de l'Hôtel de Ville de Paris, au cours des événements de 1870-1871, un nouveau rôle est publié en 1873, le Conseil d'État a estimé qu'avec raison, le Conseil de Préfecture de la Seine a refusé décharge à un requérant qui ne pouvait faire preuve du paiement d'après le rôle primitif. (C. E. 4 Février 1881).

En dehors du cas de force majeure, il admet aussi, quand un rôle mis en recouvrement est frappé de nullité radicale (pour avoir chargé l'entrepreneur des travaux d'en assurer le recou-

vrement à son profit, par exemple) qu'un nouveau rôle peut être émis. (C. E. 16 Novembre 1877).

De même, s'il y a erreur dans la désignation du propriétaire, par exemple, le rôle a été dressé au nom personnel du Directeur d'une Société, au lieu de l'être au nom de cette société effectivement propriétaire, le rôle primitif étant dûment annulé par l'Administration, un autre peut être émis au nom du propriétaire réel. (C. E. 13 Juillet 1883).

Mais, si l'Administration possède ainsi la faculté de renouveler ses rôles, elle ne peut user de ce procédé pour échapper aux conséquences des fautes commises par elle après l'émission d'un rôle régulier ; par exemple, faire perdre à un contribuable le bénéfice d'une prescription triennale ou trentenaire acquise. (C. E. 29 Décembre 1894).

Quand il y a émission de nouveaux rôles, quel qu'en soit le motif, les réclamations faites contre le premier rôle ne dispensent pas les cotisables de se pourvoir dans les délais contre le second, sous peine de déchéance (C. E. 16 Novembre 1877), puisqu'une réclamation ne peut pas s'appliquer à un rôle non encore émis. (C. E. 13 Juillet 1883).

Cette réémission du rôle ne présente pas en fait d'inconvénient certain.

Le cas le plus défavorable à envisager serait celui d'un contribuable, qui, ayant payé au vu du rôle primitif, aurait détruit sa quittance après le délai de trois ans fixé par l'art. 149, Loi du 3 Frimaire au VII, pendant lequel il était exposé à des poursuites. Aucune négligence ne peut lui être imputée, et cependant il est menacé, dira-t-on, d'une seconde imposition. Pour que cette éventualité se présentât il faudrait le concours de bien de circonstances malheureuses.

D'ailleurs les Tribunaux administratifs ont entière latitude pour agréer, non seulement toutes preuves, mais aussi, toutes présomptions de paiement de quelque nature qu'elles fussent. Ils ne manqueraient d'en user s'ils se trouvaient en présence d'un cas seulement douteux.

10. — *Mutation de cotes.* — La taxe de pavage, sur ce point, est régie par le droit commun. Les mutations de cotes, qui entraînent la mise en cause d'un tiers, doivent être prononcées par le Conseil de Préfecture, mais il faut qu'un texte impératif l'autorise expressément comme pour la contribution foncière, (Loi du 2 Messidor an VII, art. 5), ou celle des Portes et Fenêtres, (Loi du 8 Juillet 1852).

Aucune disposition législative semblable n'existe en ce qui concerne la taxe de pavage.

D'ailleurs il faudrait que le contribuable, qui devait être substitué au cotisé à tort, soit appelé à l'instance, il pourrait ainsi être privé du premier degré de juridiction pour apprécier ses griefs, en cas de réclamation.

Aussi, le Conseil d'Etat, à défaut d'un texte spécial déclare inadmissible de mettre à la charge d'un tiers, par voie de mutation, la taxe de pavage qui est reconnue imposée à tort au requérant. (C. E. 14 Janvier 1869. D. 1870. 3. 24).

Rien ne s'oppose d'ailleurs, à ce que la Ville, si la prescription n'est pas acquise contre elle, se retourne contre son véritable débiteur, et lui réclame la taxe qu'il pourrait devoir.

Elle ne peut perdre le montant du remboursement d'une avance faite légalement et dont elle a escompté le montant pour créditer l'opération projetée, parce qu'une taxe a été mal imputée par suite d'une erreur, qui n'est peut-être pas entièrement de son fait.

Mais pour y parvenir, il faut alors qu'elle procède à toutes les formalités depuis et y compris l'émission d'un rôle nouveau. En procédant ainsi, le véritable débiteur ne saurait se plaindre de l'erreur commise, puisqu'elle ne lui porte aucun préjudice. — il n'y a pas mutation de cote, au sens fiscal, mais émission d'un rôle primitif, le concernant.

11. — *Non valeurs.* — Il n'existe pas pour la taxe de pavage de fonds de non-valeurs comme pour les contributions directes. La question se pose de savoir alors comment s'impute

ront les cotes irrécouvrables qui résulteraient de décisions gracieuses ou contentieuses, de dégrèvements ou décharges, de remises ou réductions.

Dans l'ancienne coutume de Paris, les frais étaient répartis, en supplément, entre les autres riverains.

Certains auteurs soutiennent que la Commune ne peut pas perdre le montant de ces cotes. Comme la taxe n'a été établie qu'à défaut de ressources suffisantes de la Caisse municipale, il est indispensable que l'intégralité du rôle de répartition soit recouvrée, sans quoi la dépense ne serait plus créditée. Dès lors, il faut de toute nécessité, que la somme des non-valeurs fasse l'objet d'un rôle supplémentaire, pour établir l'égalité proportionnelle entre les assujettis. (*Mémorial des percepteurs et receveurs des communes*. Tome XIX, p. 124).

Nous ne partageons pas entièrement cette manière de voir. Si elle est tout à fait justifiée en cas de décharge par décision de justice ou en cas d'erreurs matérielles dans la répartition primitive, il paraît difficile d'admettre, qu'en cas de dégrèvement prononcé par suite de circonstances fortuites, gêne, misère, calamité publique, dont est victime un débiteur, le montant de la modération soit réparti d'office entre les autres riverains assujettis.

Un dégrèvement ainsi prononcé est en fait un secours accordé par une municipalité, il doit être laissé à la charge de la communauté entière : ces remises doivent être examinées avec beaucoup de rigueur, sans quoi, la taxe de pavage, dégènerait rapidement en un impôt des plus arbitraires.

De même, si certains contribuables sont insolvables par suite de faillite ou de déconfiture, il paraît impossible d'admettre dans notre droit public actuel, la reversibilité, après l'exercice des garanties reconnues aux taxes municipales, de leur dette sur leurs voisins immédiats. Cette non-valeur doit peser sur l'ensemble des habitants.

La délibération du Conseil municipal prononçant remise, modération, ou reconnaissant l'insolvabilité d'un redevable, devra

être soumise à l'approbation préfectorale puisque ces mesures auront leur répercussion sur le budget municipal. (Art. 68, §§ 9° et 10°, Loi du 5 Avril 1884).

Mais, ni le Préfet, ni aucune autre autorité supérieure n'a le pouvoir propre de déclarer non-valeur, une cote de pavage qui constitue une recette communale, sans l'adhésion du Conseil Municipal intéressé.

2^e partie. — *Mode de paiement*

1. — *En un seul versement.* — Le recouvrement par douzième est un mode exceptionnel de perception des contributions publiques. Il ne saurait être suivi pour le recouvrement de la taxe de pavage, puisque, cette dernière est destinée, non pas à pourvoir aux dépenses successives des services publics, mais d'un travail déterminé.

Le Receveur Municipal peut donc exiger le paiement intégral de chaque cote en un seul versement.

Cependant, comme elles atteignent quelquefois un chiffre assez élevé, ce comptable a la faculté, autant dans l'intérêt de la Ville, que dans celui des contribuables, de percevoir les acomptes qui lui seraient offerts, et laisser, aux contribuables, pour se libérer des délais compatibles avec sa propre responsabilité.

De même, le Préfet, à Paris, ou le Maire dans les autres communes peuvent accorder des sursis, sous telles conditions, et avec telles garanties de la créance qu'ils jugeront utiles, les conventions intervenues au sujet de la taxe de pavage, bien qu'assimilée à l'impôt, sont reconnues licites. (V. T. III. Ch. I § 1. p. 324).

2. — *Paiement par annuités.* — Les municipalités peuvent stipuler d'office ce mode de recouvrement pour faciliter le paiement de la taxe. Mais cette façon de procéder présente de nombreux inconvénients. Sans parler de la grave complication créée

dans les écritures publiques, il y a les risques d'omission, le danger des insolvabilités, etc.

Le décret du 25 Mai 1863 avait reconnu le droit aux propriétaires dans la zone annexée, à Paris, en 1860, riverains des rues classées, ou dont le classement avait été confirmé par ce décret, de se libérer en dix annuités. Par suite des nombreux abus qui en sont résultés, cette faveur a été supprimée, en principe, par le décret du 13 Août 1906 (V. T. I. Ch. III § 2. 9°. p. 270).

3. — *Garanties des paiements.* — Les Administrations publiques pour se préserver des non-valeurs résultant de l'insolvabilité de certains de leurs débiteurs, ont toujours réclamé à leur profit deux avantages, le privilège et le droit de suite qu'ils tenaient des anciens usages.

La jurisprudence dans son dernier état leur a refusé ces sûretés exceptionnelles. La seule garantie du paiement de la taxe de pavage et de trottoir réside donc dans le privilège créé par la loi du 30 Mars 1902 en faveur des taxes communales assimilées aux contributions directes. (V. p. 353).

§ 10. — **Conséquences de l'assimilation aux contributions directes**

1. — *Nécessité d'un rôle légalement rendu.* — Le rôle, c'est le titre exécutoire qui permet à l'Administration le recouvrement de l'impôt. Aussi la perception de la taxe de pavage, qui est assimilée sur ce point aux contributions directes, ne peut être légalement poursuivie qu'autant que le rôle de recouvrement a été régulièrement émis et publié, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus (p. 210). Sans l'existence de ce rôle, la commune ne saurait faire mettre en œuvre par son receveur municipal, la procédure rapide et efficace suivie pour la rentrée des impôts.

Nous allons indiquer, d'un simple mot, comment s'applique à la taxe de pavage toute cette législation des contributions

directes, en signalant les particularités que comporte la nature spéciale de cette taxe.

2. — *Poursuites.* — Aucun texte ne détermine au bout de combien de temps, après la remise des rôles, les poursuites doivent être engagées. Ceux relatifs aux contributions directes parlent de douzièmes échus, aussi doit-on en conclure que la taxe étant entièrement échue, son montant doit être poursuivi immédiatement pour sa totalité.

D'après la loi du 17 Frimaire an V, art. 3, toujours en vigueur « les contribuables qui n'auront pas acquitté le montant de leurs taxes, en contributions directes, dans les dix jours qui suivront l'échéance des délais fixés par la loi, y seront contraints dans les dix jours suivants ».

Les percepteurs ne sont pas obligés de commencer les poursuites dans ces courts délais légaux, mais ils engagent leur responsabilité personnelle, en le faisant pas.

Nous ne ferons que rappeler que les poursuites comportent :

Mesure préalable obligatoire. — Sommation sans frais, huit jours avant le premier acte de poursuites (Loi du 15 Mai 1818, art. 51).

Poursuites administratives. — Contrainte générale décernée par le Receveur particulier de l'Arrondissement, visée par le Sous-Préfet, rendue exécutoire par le Préfet, désignant nominativement les contribuables à poursuivre. En vertu de cette contrainte, le Percepteur adresse à chacun d'eux, au besoin par la poste (Loi du 13 Avril 1898, art. 53), une sommation avec frais tarifiés d'après l'importance de la somme due.

Poursuites judiciaires. — 1° Commandement — qui ne peut avoir lieu que trois jours après la sommation avec frais.

2° Saisie. — Trois jours après le commandement.

3° Vente des meubles, effets et fruits pendant par racines, en vertu d'une contrainte individuelle et nominative, délivrée par le receveur particulier visée par le sous-Préfet. La vente ne peut être faite que huit jours après la clôture du procès-verbal

de saisie. La saisie immobilière doit être autorisée par le Ministre des Finances.

Les actes de poursuites peuvent donner lieu à des contestations qui relèvent soit de la juridiction administrative, soit des tribunaux judiciaires. Ceux-ci ne connaissent toutefois les difficultés entre l'Administration et un redevable, que si elles sont relatives à la validité intrinsèque des actes de poursuites et d'exécution judiciaire (C. E. 13 Décembre 1890), à l'exclusion de toutes celles qui mettent en question les causes de ces poursuites, c'est-à-dire l'existence et la quotité de la taxe, dont l'examen appartient à la justice administrative. Le juge civil, saisi d'une demande en annulation de saisie, ne peut pas surseoir à statuer si le réclamant excipe de l'illégalité ou de l'irrégularisation de l'imposition. Ces griefs sont de la compétence de l'autorité administrative, et ils ne sauraient être invoqués incidemment au cours d'une procédure judiciaire sur poursuite.

3. — *Réclamations*. — Les demandes au sujet de la taxe de pavage peuvent être de deux sortes :

a. — *Recours gracieux*. — Le contribuable sollicite un dégrèvement total ou partiel en motivant sa requête non pas sur la violation d'un droit, mais sur un simple intérêt : c'est la demande en *remise* ou en *modération*.

Il n'y a pas réclamation, l'assujetti en invoquant des motifs étrangers à la taxe, cherche à obtenir une aide, dans une situation personnelle malheureuse, il invoque un sinistre dont il a été victime, ou son état d'indigence.

Il adresse sa demande au Maire qui consulte son Conseil Municipal, s'il le juge nécessaire. C'est un recours purement gracieux, aucun délai n'est en rigueur. La demande peut-être individuelle ou collective, présentée sur papier libre quelle que soit la cote.

La décision de la municipalité est sans appel, le Préfet lui-même, n'a pas le droit d'imposer à une commune un dégrèvement de ce genre. Tout au plus pourrait-il, s'il le juge oppor-

tun, user de son influence pour insister en faveur d'un contribuable particulièrement digne d'assistance.

Si la demande est accueillie par la Municipalité, il en résulte une non-valeur à laquelle il devra être pourvu par les fonds généraux du budget. (V. p. 221).

En pratique il est bon, avant de déférer une difficulté quelconque aux tribunaux, de la soumettre d'abord au Maire puis au Préfet du Département, et même au Ministre de l'Intérieur, si le Préfet n'a pu réussir à l'aplanir. Par cette voie, si la réclamation est fondée, il intervient amiablement une solution prompte et équitable.

b.— *Recours contentieux*.— Si, au contraire, le contribuable prétend que la taxe imposée est irrégulière, qu'elle est établie en violation de ses droits qui auraient été, d'après lui, compromis ou méconnus, la réclamation prend le nom de *demande en décharge* ou en *réduction*.

Pour décharge, il soutient qu'il ne devrait pas être cotisé, il fonde sa réclamation sur un faux emploi, un double emploi, sur ce que la taxe est illégalement imposée ou établie contrairement aux usages, etc.

Pour réduction, le contribuable prétend qu'il y a surtaxe, par suite d'erreur dans l'assiette, ou défaut d'égalité proportionnelle.

Sa réclamation tend à une modification du rôle administratif, il y a recours contentieux, relevant du Conseil de Préfecture en premier ressort, (L. du 28 Pluviôse an VIII, art. 4) et du Conseil d'État, en appel.

La demande doit être présentée suivant la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs (V. p. 233).

Quand il y a requête introductive d'instance, avis en est donné au Receveur Municipal, afin de surseoir à toutes poursuites jusqu'à intervention de la décision du Conseil de Préfecture.

Lorsque ce tribunal aura prononcé, la décision est notifiée

administrativement au réclamant et au Receveur pour que les poursuites en recouvrement soient reprises s'il y a lieu.

Notons que le paiement intégral ou partiel de la taxe ne constitue pas un asquiescement, le droit du contribuable reste entier pour présenter ses réclamations dans les délais légaux.

c. *Délai.* — La demande en décharge ou en réduction est à formuler dans les trois mois de la publication du rôle, sans préjudice des délais accordés par les lois pour des cas spéciaux. (Art. 28, § 1^{er}, de la loi du 21 Avril 1832 modifiée par l'art. 12 de la loi du 6 Décembre 1897).

La taxe de pavage étant assimilée aux contributions directes, c'est ce délai qui entraîne forclusion. (C. E. 23 Janvier 1880 ; 2 Février 1883 ; 30 Novembre 1888 ; etc.).

Il s'applique aussi bien aux rôles primitifs qu'aux rôles rectificatifs (C. E. 7 Août 1874 ; 29 Décembre 1894), quelle que soit la durée entre le moment de l'exécution des travaux et la publication des rôles (C. E. 17 Mai 1890). Toutefois, si cette durée est fort longue, (13 ans dans l'espèce) et qu'il y ait eu changement de propriétaire entre temps, la réclamation peut encore être admise. (C. E. 12 Mai 1876. D. 1877. 3. 106).

La demande ne peut pas être présentée avant la publication des rôles, celle qui serait fournie antérieurement serait rejetée comme prématurée, le contribuable doit la renouveler dans le délai légal sous peine de nullité, sans que l'administration ait à le lui faire savoir, même si la protestation primitive avait été notifiée par huissier au Préfet ou au Maire (C. E. 27 Février 1885). Cependant sont admises les demandes produites entre l'émission et la publication. (C. E. 13 Juillet 1883) le rôle étant émis, la taxe est parfaitement déterminée.

Le délai accordé est un délai franc et de rigueur :

franc, c'est-à-dire que les trois mois se comptent de quantième à quantième, le jour de la publication et le jour de l'échéance non compris,

de rigueur, lorsqu'il est expiré, rien ne peut relever de la déchéance encourue, les tribunaux ne peuvent plus examiner

la réclamation sans commettre un excès de pouvoir, ils doivent d'office, opposer une fin de non-recevoir qui peut être soulevée en tout état de cause, même en appel.

Point de départ du délai. — Délais ordinaires : Contribuables résidant dans la commune où ils sont imposés. — Le délai court du jour de la publication du rôle. Cette règle a paru rigoureuse à certains auteurs, parce que les contribuables ne savent pas, même approximativement, quant aura lieu la publication des rôles de taxes de pavage. Nous avons dit qu'en général, il convenait, afin d'éviter ce reproche, de faire une notification individuelle administrative, surtout dans les grandes villes ou si le nombre des contribuables est peu élevé. (V. p. 215 et 216).

La jurisprudence est fermement établie : le délai court du jour de la publication du rôle et non du jour de la remise des avertissements aux intéressés.

Sont compris parmi les contribuables résidant habituellement dans la commune ceux qui y possèdent une propriété.

Si le rôle a été publié un autre jour qu'un dimanche, le Conseil d'Etat fait partir les délais du dimanche suivant. (C. E. 14 Novembre 1879 ; 12 Janvier 1883 ; 26 Décembre 1884).

Contribuables n'ayant ni représentant, ni résidence dans la commune. — En ce qui concerne la taxe de pavage, cette hypothèse est particulièrement rare, puisque l'assujetti est un propriétaire foncier. Pour qu'elle se présente, il faut que le contribuable ait vendu tous ses biens dans la commune entre le moment de l'achèvement des travaux et la publication du rôle, et l'ait quittée définitivement, sans y conserver aucune attache, avant le premier Janvier de l'exercice où le rôle a été émis.

Dans ce cas, le délai court du jour de la connaissance acquise de l'imposition, par le contribuable. (C. E. 27 Février 1885).

d. — *Rôle non publié, ou dont la publication est irrégulière.* — Dans ce cas, le délai de forclusion court du jour où le contribuable a eu connaissance de son imposition, d'une manière quelconque, soit par notification individuelle faite dans la

forme administrative, soit par la réception de l'avertissement pour l'acquit de sa cote (C. E. 24 Février 1870 ; 12 Mai 1876, 16 Mars 1888), soit par le paiement d'annuités de la taxe. (C. E. 18 Janvier 1884), soit même par la notification d'un acte de poursuite. (C. E. 25 Juin 1875 ; 4 Juillet 1879).

La preuve de la connaissance acquise incombe à l'administration, l'incertitude qui pourrait exister sur la date profite au contribuable. (C. E. 29 Décembre 1870).

S'il y a eu notification individuelle, soit spéciale, soit par l'avertissement, elle a pour effet de faire courir le délai de réclamation, (V. p. 216) et, une publication ultérieure des rôles ne peut relever le contribuable d'une déchéance précédemment encourue. (C. E. 18 Janvier 1884).

Interruption du délai. — Si la requête est introduite devant un juge incompétent, (par exemple en Conseil d'État, sous la forme de demande d'annulation de l'arrêté rendant exécutoire le rôle, comme entaché d'excès de pouvoir), l'art. 2246. C. C., d'après lequel la citation en justice, donnée même devant un juge incompétent, interrompt la prescription, ne saurait être invoquée utilement. Le requérant n'est pas dispensé, du fait de l'instance primitive, de réclamer en même temps devant le Conseil de Préfecture, dans les délais légaux, à fin de décharge. (C. E. 6 Mars 1881, S. 1882. 3. 83).

e. *Double emploi et faux emploi.* — Avant la loi des finances du 29 Décembre 1884, toujours le Conseil d'État faisait rigoureusement courir le délai de trois mois du jour de la publication. L'art. 4. de cette loi a corrigé ce que cette jurisprudence avait de trop absolu. Dans les cas de double emploi (taxes réclamées deux fois) ou faux emploi (taxes imputées par erreur), le délai de forclusion ne prend alors fin que trois mois après que le contribuable aura eu connaissance officielle des poursuites dirigées contre lui par le percepteur pour le recouvrement de la cotisation indûment imposée. Jusqu'au premier acte de poursuite (la sommation avec frais), la déchéance ne peut être opposée.

C'est un traitement de faveur, il est justifié par le fait que le cotisé, ne pouvant pas se douter être l'objet d'une erreur.

Après opposition à la sommation et introduction d'instance non tardive, le juge devra examiner l'affaire au fond pour décider s'il y a réellement double ou faux emploi.

Le Conseil d'État a admis que la loi concernait aussi les cotes indûment imposées.

S'il y a surtaxe, erreur d'assiette, protestation contre l'utilité des travaux (C. E. 26 Avril 1890), etc., etc., la disposition spéciale de la loi de 1884, ne peut plus être invoquée, la réclamation devait être présentée dans les délais impartis.

4. *Prescription triennale.* — L'assimilation de la taxe de pavage aux contributions publiques entraîne les prescriptions spéciales aux impositions directes établies par l'art. 149 et 150 de la loi du 3 Frimaire an VII et de l'arrêté du 15 Thermidor an VIII, Art. 17. (C. E. 22 Février 1855).

Dès lors, s'il s'est écoulé plus de trois ans, entre la publication du rôle et la date du commandement, ou encore si les poursuites ont cessé pendant ce laps de temps, la prescription est acquise.

Il faut pour qu'il y ait interruption de la prescription qu'il y ait poursuites.

D'autres actes judiciaires ne sont pas conservatoires des droits du percepteur. Par exemple, le fait de produire à une faillite, n'entraîne pas admission parmi les participants. Si la question est litigieuse, et la demande rejetée, l'interruption est regardée comme non avenue (C. C. 2247).

De même, s'il y a novation dans la dette, la prescription triennale est remplacée par la prescription trentenaire. La preuve en incombe à la ville, et l'engagement nouveau est régi par le droit civil. En cas de contestation, c'est par voie d'assignation au principal, en la forme qu'il convient d'agir. (Cour d'Appel de Paris, 31 Juillet 1903).

La prescription triennale est aussi bien opposable aux per-

cepteurs, qu'aux entrepreneurs à qui le rôle de recouvrement aurait été remis pour en assurer la perception à leur profit (C. E. 22 Février 1855. D. 3. 67).

Mais si le rôle à recouvrer par l'entrepreneur a été annulé et qu'un rôle régulier ait été émis, c'est à partir du jour de la remise de ce dernier au percepteur, que court le délai de prescription triennale, la déchéance ne pouvait se produire avant, puisque le rôle primitivement émis était inexistant (C. E. 2 Mars 1877. D. 1877. 3. 49).

De même s'il y a renouvellement de rôle, le délai court du jour de la remise du dernier rôle régulier (C. E. 4 Février 1881. D. 1882. 3. 65, S. 1882. 3. 41).

Mais est-ce que la Commune va subir la perte sèche de la taxe prescrite ? Les articles précités ont pour but de déterminer le délai pendant lequel les percepteurs doivent, sous peine de déchéance, exercer des poursuites. Ils se bornent à déclarer déchu de toute action contre les contribuables, ceux qui n'auront fait aucune poursuite dans le délai de trois ans à partir du jour de la remise du rôle. (C. E. 14 Novembre 1879. S. 1881. 3. 13). La déchéance opposée au percepteur laisse celui-ci responsable des conséquences de sa négligence.

De la comparaison des art. 148, 149 et 150 de la loi du 3 Frimaire an VII, il résulte que le retard dans les poursuites ne doit jamais causer préjudice aux finances municipales.

Reste encore une question, quelle est la juridiction compétente pour juger des difficultés nées au sujet de cette prescription triennale ? Lorsque le contribuable motive sa demande par cette cause d'extinction de dette, la décharge doit être prononcée par le Conseil de Préfecture (C. E. 22 Février 1855, D. 1855, 3. 67 ; 14 Novembre 1879). Mais, de jurisprudence constante, l'opposition aux poursuites par voie de commandement, fondée sur les articles 149 et 150 de la loi précitée, ou les différends au sujet de cette prescription, sont du ressort exclusif de l'autorité judiciaire.

5. — *Instance.* — a. — *En Conseil de Préfecture.* — Les réclamations relatives à la taxe de pavage, taxe assimilée dont l'assiette et le recouvrement ne sont pas confiées à l'Administration des Contributions directes, sont instruits dans les formes prescrites par les art. 1 à 9 de la loi du 21 Juillet 1889 (art. 11), c'est-à-dire suivant la procédure de droit commun devant le Conseil de Préfecture.

La requête introductive d'instance doit être rédigée sur timbre pour toute cote égale ou supérieure à trente francs (Loi du 21 Avril 1832 ; art. 28, § 3). Elle doit être individuelle et motivée (C. E. 7 Novembre 1896), signée du réclamant ou de son mandataire, contenir les nom, profession et domicile du demandeur, les nom et demeure du défendeur, l'énonciation des pièces dont le requérant entend se servir sont à joindre à l'envoi. (Art. 2, loi du 22 Juillet 1889).

La réclamation, une fois présentée, ne peut plus être augmentée après expiration du délai légal.

Le Conseil d'État admet seulement les restrictions à la demande primitive (C. E. 15 Mars 1895 ; 22 Mai 1895).

La requête introductive d'instance doit être déposée au Greffe du Conseil de Préfecture comme en matière de contributions directes (L. 21 Avril 1832, art. 28 ; C. E. 6 Novembre 1896).

Signalons qu'avant la loi du 6 Décembre 1897, art. 2, qui a supprimé d'une façon générale l'obligation de produire la quittance des douzièmes échus, le demandeur n'était pas tenu de joindre à sa réclamation la quittance des termes dus, parce que la division en douzièmes n'est pas applicable à la taxe de pavage (L. 21 Avril 1832, art. 28).

De même, la disposition de cette loi du 6 Décembre 1897, qui ne permet pas, sous prétexte de réclamation, de différer le paiement des termes échus lors de la présentation de la requête, n'intéresse pas une taxe payable en une fois.

L'instruction est faite dans les communes par les agents

municipaux de la voirie, à l'exclusion des fonctionnaires de l'Administration des Contributions directes.

Quant à la procédure devant le Conseil de Préfecture, nous renvoyons à la loi ; communication à l'Administration, défenses, mesures d'instruction, s'il y a lieu rapport, jugement. Nous ne dirons qu'un mot au sujet du moyen de vérification : l'expertise.

Expertise. — L'expertise est de droit quand elle est demandée par un contribuable en matière de contributions directes ou de taxes assimilées dont l'assiette et le recouvrement sont confiés à l'Administration des contributions directes (L. du 21 Avril 1832, art. 29 ; 17 Juillet 1895, art. 16).

Il en est de même pour les taxes dont l'assiette n'est pas confiée à cette Administration. L'art. 11 de la loi du 22 Juillet 1889 n'a pas modifié sur ce point l'art. 29 de la loi du 21 Avril 1832 (C. E. 25 Février 1903). Elle peut également être ordonnée d'office (C. E. 22 Février 1895).

Mais il faut qu'elle ne soit pas certainement inutile, à raison, par exemple, d'une déchéance encourue (C. E. 30 Novembre 1888).

Aussi les tribunaux administratifs refusent-ils l'expertise, quand ce ne sont pas des chiffres précis qui sont contestés, mais qu'il s'agit de trancher une question de droit pur comme le principe même de la taxe, ou l'application de l'usage à telle ou telle partie de la voie publique. L'expertise, dans ce cas, serait frustratoire (C. P. Seine, 27 Mai 1884 ; C. E. 18 Janvier 1895).

De même, si le requérant discute sur la qualité des matériaux qui ne seraient pas conformes au cahier des charges, ou sur leur prix, alors qu'il y a eu adjudication publique, passée à la Mairie et réception des travaux dans les formes prescrites par le règlement, la demande d'expertise doit être rejetée (C. E. 15 Avril 1843).

En fait, il n'y a presque jamais de mesure de vérification, les faits matériels ne sont, pour ainsi dire, jamais discutés et les

litiges portent, uniquement, sur des questions de droit. Les tribunaux se déclarent suffisamment éclairés par les pièces fournies pour l'instruction.

Une expertise a été autorisée pour constater une question de faits contestés comme la riveraineté d'une voie livrée à la circulation publique (C. E. 25 Février 1903).

Le Conseil d'État (C. E. 30 Juin 1894) a aussi ordonné une expertise, qui portait sur les points de fait suivants : (il s'agissait de l'application des usages à Saint-Étienne qui comportent reconstruction, réparation et entretien des trottoirs aux frais des bordiers) :

état des anciens trottoirs au moment de leur remplacement par les trottoirs nouveaux,

la reconstruction des trottoirs a-t-elle été motivée par le mauvais état de ceux qu'ils ont remplacés?

nature et prix de l'entretien et de la réfection des trottoirs, y compris la main-d'œuvre et les fournitures, avec pavés habituellement employés en exécution des anciens usages,

différence entre ces prix, dûment augmentés dans les proportions voulues par la hausse des prix depuis cette époque, et ceux réclamés par la Ville (de Saint-Etienne) en tenant compte des rabais consentis par l'adjudicataire en exercice.

A l'aide de ces renseignements, le Conseil d'État pouvait juger si les demandes de la municipalité n'excédaient pas ce dont le bordier était redevable en vertu des anciens usages.

C'est la seule expertise ordonnée d'office, en appel, dont nous ayons trouvé mention dans les arrêts du Conseil d'État relatifs à la taxe de pavage. C'est dire que cette mesure d'instruction est extrêmement peu employée dans ce genre de litiges.

L'expertise devant le Conseil de Préfecture doit être faite dans les formes prescrites par l'arrêté du 24 Floréal an VIII et la loi du 22 Juillet 1889, art. 14 (C. E. 25 Février 1903).

Enquête. — Elle peut être demandée comme moyen d'instruction, mais elle n'est pas de droit, comme l'expertise sur la demande des parties. Aussi un Conseil de Préfecture n'est pas

tenu de la prononcer nécessairement si « l'état de l'instruction permet de statuer immédiatement » (C. E. 11 Mars 1869).

Aucune décision ne peut être prise par le Conseil de Préfecture sur un point qui n'ait été mentionnée dans les conclusions des parties en demande et en défense. Les mémoires peuvent être rédigés par les parties elles-mêmes, leur mandataire ou un avoué, à leur choix.

Les arrêtés du Conseil de Préfecture sont exécutoires par eux-mêmes, et l'appel, toujours possible, n'a à leur égard aucun caractère suspensif. Ils emportent hypothèque (Art. 49).

Notification des arrêtés. — Les arrêtés ne deviennent définitifs qu'après l'échéance des délais d'appel ou d'opposition dont le point de départ est la date de notification du jugement du Conseil de Préfecture par l'une des parties à l'autre.

La loi ne dit pas si cette notification doit se faire par huissier ou administrativement. Or, exiger une notification par huissier ce serait mettre à la charge des parties des frais que la loi n'impose pas. Quelquefois, en matière de taxes assimilées, ces frais dépasseraient l'intérêt du litige. D'autre part, demander une notification administrative, paraît difficile ; ce serait un agent de la commune qui aurait à signifier au Maire une décision frappant leur commune. Alors, au Conseil d'État a été ainsi conduit à admettre, pour point de départ, la simple connaissance acquise par la municipalité, mais il se réserve d'apprécier souverainement, dans chaque espèce, si la commune a été réellement informée. Il faut connaissance de l'arrêté, le seul fait de savoir qu'il a été rendu n'est pas suffisant.

Le Conseil d'État ne le constate qu'autant que l'adversaire peut exciper d'un acte qui comporte la connaissance, au fond, de la sentence rendue, comme une délibération du Conseil Municipal sur cette décision. Le délai part du jour de cette délibération et le pourvoi doit être introduit avant l'échéance du délai légal, sans quoi le recours n'est plus recevable (C. E. 16 Décembre 1881).

En cas de notification administrative, afin d'éviter les frais d'une signification par huissier, le fait par le requérant d'apposer sa signature au bas d'une formule imprimée contenant : 1° un récépissé d'une expédition de l'arrêté du Conseil, et 2° un acquiescement audit arrêté, ne saurait être considéré comme un acte d'adhésion donné de plein gré à la décision du tribunal administratif (C. E. 29 Décembre 1870, D. 1872. 3. 36).

En notifiant ainsi les arrêtés rendus à son profit, une Ville ne doit pas demander plus qu'un accusé de réception, alors le procédé est irréprochable. Mais en ce qui concerne l'acceptation de la décision de justice, elle n'a pas le droit de menacer la partie défaillante, de lui faire faire des frais frustratoires, si elle ne renonce pas sur le champ et sans réserve à son droit d'appel.

D'ailleurs, en droit commun, un acquiescement est nul s'il y a erreur ou surprise ; quand ces manœuvres, pour forcer le consentement, proviennent d'une grande Administration publique, elles sont particulièrement critiquables. Le Conseil d'État a condamné, avec juste raison, un procédé aussi peu juridique : la partie qui a signé un pareil désistement conserve son droit d'appel, dans le délai légal comptant du jour de la notification qui n'en reste pas moins valable.

De même, le seul fait d'avoir acquitté sans réserve le montant des taxes auxquelles les requérants ont été maintenus par le Conseil de Préfecture ne saurait être considéré comme un acte d'exécution volontaire, puisque, d'une part, les décisions du Conseil de Préfecture sont exécutoires immédiatement, et que le recours devant le Conseil d'État n'est pas suspensif (Décret du 22 Juillet 1806, art. 3 ; C. E. 9 Avril 1886).

b. — *Recours en Conseil d'État.* — Les arrêtés du Conseil de Préfecture, quelque minime que soit l'objet du litige, peuvent être attaqués devant le Conseil d'État dans les deux mois à dater de la notification lorsqu'ils sont contradictoires, et à dater de l'expiration du délai d'opposition lorsqu'ils ont été rendus par

défaut (Art. 57, Loi du 22 Juillet 1889 ; Loi du 13 Avril 1900, art. 24).

L'art. 30 de la loi du 21 Avril 1832 dispose que le recours contre les arrêtés du Conseil de Préfecture en matière de contributions directes, ou de taxes assimilées, a lieu *sans frais*. Les recours concernant les taxes de pavage jouissent donc de cette immunité (C. E. 9 Mars 1853 ; 14 Avril 1853 ; 26 Juin 1856, D. 1857. 3. 13, S. 57. 2. 398).

Par suite, le pourvoi peut avoir lieu sans le ministère d'un avocat au Conseil d'État (Art. 61, L. du 22 Juillet 1889).

La requête peut donc être signée et présentée par le demandeur lui-même, elle contiendra l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions, les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont le défendeur entend se servir et qui y seront jointes (Décret du 22 Juillet 1806, art. 1^{er}). Si la cote est moindre de trente francs, il y a exemption de timbre.

Elle doit être déposée, soit au secrétariat général du Conseil d'État, soit à la Préfecture, soit à la Sous-Préfecture (art. 61, L. du 22 Juillet 1889), dans les délais rappelés ci-dessus.

Rien de particulier à signaler pour l'instruction devant le Conseil d'État.

La décision est rendue par une sous-section de la section spéciale du contentieux, sauf quand le renvoi à la section elle-même est demandé par un conseiller ou le commissaire du Gouvernement de la sous-section. Le renvoi à l'assemblée du Conseil d'État peut être réclamée dans les mêmes conditions.

Les recours contre les arrêts et l'exécution de ceux-ci ne présentent aucune particularité, en ce qui concerne leur application à la taxe de pavage.

6. — *Dépens, dommages et intérêts*

Dépens. — Avant la loi du 29 Mars 1897, les instances en Conseil de Préfecture, les recours en Conseil d'État, relatifs aux taxes de pavage, étant sans frais, par suite de leur assimi-

lation aux contributions directes, aucuns dépens n'étaient accordés ni en faveur de la Ville, ni en faveur des particuliers (C. E. 12 Janvier 1860 ; 9 Avril 1886, etc.), même lorsque c'était un entrepreneur qui, par son cahier des charges, se trouvant substitué à la Commune, poursuivait à son profit le recouvrement de ces taxes (C. E. 22 Février 1855, D. 1855. 3. 67).

L'art. 42 de cette loi des finances a apporté une innovation à ce sujet. Il prescrit le remboursement au pétitionnaire du montant des droits de timbre auquel aura été assujettie la pétition, conformément à l'art. 12 de la loi du 13 Brumaire an VII.

Les frais de timbre des demandes en décharge ou en réduction introductives d'instance sont également compris dans les dépens, pour lesquels les art. 62 et 65 de la loi du 22 Juillet 1889 sont applicables.

Cet article 62 condamne à ceux-ci la partie qui succombe. L'art. 65 est relatif à leur liquidation, qui est faite, s'il y a lieu, par l'arrêté statuant sur le litige, conformément au tarif fixé par le règlement d'administration publique du 18 Janvier 1890.

De sorte que, maintenant, les frais de timbre exposés par la partie qui triomphe lui sont remboursés (C. E. 25 Février 1899, D. 1900. 5. 507, S. 1901. 3.98 ; 5 Février 1902 ; 20 Décembre 1907, etc.).

Les dépens comportent donc ordinairement :

- les frais de timbre ;
- les frais d'expédition de l'arrêté attaqué, si le requérant a été obligé de le lever ;
- les frais de notification ;
- les frais d'expertise si, par extraordinaire, ce moyen d'instruction a été employé (C. E. 22 Juin 1906).

Ils sont supportés en principe par le défaillant, ou répartis suivant les circonstances de la cause.

Intérêts des sommes versées. — Aucune disposition légale ne donne aux contribuables, le droit de réclamer les intérêts

des sommes qui leur seront restituées. Aussi, le Conseil d'Etat rejette régulièrement une telle prétention des demandeurs, qu'elle soit exprimée par un particulier, (C. E. 31 Août 1863, 30 Janvier 1866), ou par une municipalité (C. E. 25 Juin 1868, 27 Mai 1887).

Cependant, si le pavage a été exécuté sur l'ordre de l'autorité municipale, par les propriétaires et à leurs frais, il n'y a plus application de la loi du 25 Juin 1841 (art. 28), mais application pure et simple des anciens usages. La somme dont le remboursement est réclamé n'est plus celui d'une taxe municipale, mais la valeur d'un travail public, construit par les habitants. Dès lors, c'est le droit commun qui s'applique et les requérants sont fondés à réclamer les intérêts de ces frais à partir du jour où ils ont conclu à leur paiement, et il y a lieu de faire droit à leurs conclusions tendant au paiement des dépens et intérêts, si la Commune succombe dans l'instance (C. E. 8 Août 1865. D. 1865. 3. 28).

Dommages. — Si l'exécution des travaux de pavage a entraîné un dommage à une propriété riveraine, le propriétaire peut-il introduire sa demande d'indemnité pour le préjudice causé en même temps que sa réclamation au sujet de la taxe, s'il croit que ses droits ont été méconnus?

La jurisprudence du Conseil d'Etat a varié sur ce point.

D'abord, il a été jugé qu'un Conseil de Préfecture ne saurait être saisi d'une demande en indemnité de ce genre dans les formes d'une requête en décharge de contributions directes à l'occasion d'une contestation sur une taxe de pavage.

Si une gêne ou un dommage est résulté du fait de la construction d'un trottoir, ce motif n'est pas de nature à faire accorder une réduction d'une taxe établie conformément à la loi (C. E. 15 Février 1902). C'est dans la forme des demandes en indemnité pour préjudice résultant de l'exécution des travaux publics qu'il faut introduire la requête.

De même, si la demande d'indemnité est basée sur des agissements et vexations de la part des agents de l'administration

et qui, d'après le requérant, lui auraient occasionné des frais divers, le Conseil d'État estime que des conclusions de ce genre ne sont pas de nature à être portées devant la juridiction administrative à l'occasion d'une demande en réduction de taxe de pavage (C. E. 29 Juillet 1910).

Ces déclarations paraissent tout à fait conformes aux principes.

Cependant, dans une instance récente, le Conseil d'État en a jugé autrement. Il estime que la réclamation pour ces dommages éventuels peut être introduite et instruite simultanément à la demande en décharge. (C. E. 5 Août 1912).

Nous ne pouvons voir là qu'une décision d'espèce, qui ne peut faire jurisprudence, il y a confusion du contentieux des Contributions directes et du Contentieux de l'exécution de Travaux publics.

En toute occurrence, un Conseil de Préfecture ne peut ordonner, même si la Ville y consent, l'exécution des travaux jugés nécessaires pour réparer le dommage, par exemple, élever le seuil de l'entrée particulière d'une maison, déplacer un caniveau dont les eaux s'écoulent dans une propriété riveraine, etc. Il doit évaluer l'indemnité en numéraire, sinon l'arrêté rendu serait nul. (C. E. 5 Août 1912).

§ 11. — Contentieux

A l'occasion de chacune des questions qui se sont posées en pratique, nous avons indiqué ordinairement quelle était la juridiction compétente pour connaître des différends qui pouvaient s'élever à leur sujet.

Après cette analyse de détail, il n'est pas moins bon de donner une vue d'ensemble du Contentieux de l'obligation du pavage.

Il va sans dire que toutes les difficultés qui surgissent à ce propos entre les administrations locales et les particuliers, sont susceptibles du recours gracieux d'abord au Maire, ensuite au

Préfet du département et, si l'accord n'a pu intervenir, au Ministre de l'Intérieur.

Dans bien des hypothèses, ni le Préfet, ni le Ministre ne pourront imposer leur appréciation aux Municipalités, ce n'est que par persuasion qu'ils devront y parvenir.

Les Tribunaux répressifs, administratifs et civils sont appelés à trancher les litiges soulevés par l'application de ces usages. Voici dans quelles limites :

1. — *Tribunaux répressifs.* — En principe, hormis Paris, le pavage peut être exigé seulement sur des voies urbaines. Sa construction constitue donc une opération de petite voirie. Un règlement de police imposant l'application d'un usage constant, uniforme, fondé sur des règlements maintenus en vigueur, concernant le pavage, a pour but de maintenir et d'assurer la sûreté, la facilité ou la commodité de la circulation. Le maire, chargé de la police municipale, a qualité pour dicter les mesures à prendre à cet effet (Art. 91 et 97, Loi du 5 Avril 1884).

Partant, l'inobservation par un riverain d'un arrêté de police municipale, soit règlement général, soit mise en demeure spéciale, de satisfaire par ses propres moyens aux obligations de coutume, constitue une contravention de petite voirie réprimée par l'art. 475, 5°, du C. P. La sanction doit être prononcée par les tribunaux répressifs (C. C. Ch. cr. 17 Mars 1838, D. 1838. 1. 189), même si les anciennes ordonnances consacrant l'usage comportent l'obligation sans énoncer de pénalités (C. C. 10 Mars 1881).

S'il y a péril, le Maire peut même faire prononcer l'exécution d'office des travaux, aux frais du contrevenant, ce qui n'empêche pas le Ministère public de pouvoir encore poursuivre légalement le contrevenant (C. C. Ch. Cr. 25 Septembre 1834).

Le Conseil d'État, comme la Cour de Cassation, distinguent soigneusement le Contentieux de l'obligation du pavage et le

Contentieux de la contravention (C. C. 10 Mars 1881 ; C. E. 6 Août 1886).

Pour intenter l'action pénale, il ne faut pas qu'il s'agisse d'une résistance opposée par un propriétaire à une mesure d'administration proprement dite, comme une transformation ou une construction de trottoirs qui ne sont plus des mesures de police. Ces travaux ne doivent être entrepris qu'après toute une procédure à respecter où le maire ne peut d'ailleurs agir seul ; dans cette hypothèse, une sommation émanant de ce magistrat est inopérante, il n'y a pas contravention (C. C. Ch. Cr. 17 Mars 1838, D. 1838. 1. 189).

Le Conseil d'État a vu une sauvegarde suffisante contre l'arbitraire administratif qui peut résulter d'une injonction de cette nature, dans le recours indirect ouvert à l'administré devant le Conseil de Préfecture, compétent en matière de travaux publics communaux. Le riverain peut, soit après avoir exécuté lui-même les travaux en demander le remboursement, soit après construction d'office par la municipalité, en contester le bien fondé au moment où la dépense lui sera réclamée. (C. E. 16 Janvier 1880, D. 1880. 3. 86, S. 1881. 3. 45).

Cette décision ne paraît pas cependant donner toute garantie ; sans procéder à l'exécution d'office, le Maire peut dresser contravention pour inobservation de son arrêté. Or, le Conseil d'État estime ordinairement qu'alors l'intérêt de l'administré est suffisamment établi pour intenter le recours en annulation de l'acte.

D'autre part, le Haut Tribunal a fini par admettre que le recours pour excès de pouvoir ne devait être écarté que s'il y a possibilité d'entamer une action directe et parallèle. Ce n'est pas le cas puisqu'ici seule une action indirecte peut être intentée éventuellement.

Nous n'avons pas relevé de décision récente spéciale au pavage. Cependant, en conformité de la jurisprudence actuelle, l'admission d'un recours en annulation d'un

arrêté de police concernant le pavage non conforme aux usages, semble certain.

Mais la contravention étant dénoncée, il existe alors un recours parallèle, par question préjudicielle, en interprétation d'usage, en appréciation des revenus ordinaires de la commune, etc. Si l'usage, ou la suffisance des recettes, est jugée conforme au dire du requérant, la régularité même de l'arrêté est en jeu. C'est au juge de police à décider si le règlement a été légalement fait par l'autorité compétente et s'applique dans l'espèce en litige (C. P. 471, 15°).

Rappelons que, sur renvoi des tribunaux, d'après la jurisprudence, le Contentieux de l'interprétation en matière d'anciens usages appartient à l'autorité qui serait compétente pour faire l'acte lui-même, c'est-à-dire au Préfet avec recours au Conseil d'État ou au Conseil d'État directement, suivant qu'il s'agit d'actes émanant d'anciens administrateurs de provinces ou du pouvoir royal (V. p. 40, C. E. 6 Août 1886).

Pour terminer, rappelons que même les pavages dont l'exécution incombe aux riverains, suivant l'usage, ne peuvent être entrepris qu'après autorisation de l'autorité municipale, dans les voies de petite voirie, et du préfet, sur les revers des routes classées en grande voirie. Tout travail exécuté sans autorisation, constitue une contravention (C. C. Ch. Cr. 4 Octobre 1839. D. V° Communes, n° 875).

Le tribunal peut ordonner la suppression des ouvrages qui auraient été construits en contravention de l'arrêté d'autorisation, mais ne peut décider leur reconstruction, s'ils n'existaient pas auparavant. La démolition peut être exigée même après prescription de la contravention.

Les infractions aux dispositions relatives à la servitude d'égout sur la voie publique (gargouilles, ruisseaux) sont réprimées par les peines de la petite voirie (C. P. 471, 5°). Les arrêtés des maires prescrivant ces travaux n'ont pas à invoquer les usages relatifs au pavage, ils concernent l'hygiène et la salu-

brité de la voie publique (C. C. Ch. Cr. 13 Mars 1862, D. 1865. 5. 397).

2. ~~+~~ *Tribunaux administratifs.* — Si la commune, au lieu lieu d'exiger du riverain le pavage en nature, a, à la faveur de l'art. 28 de la loi du 25 Juin 1841, fait convertir l'obligation en une taxe recouvrable comme les cotisations municipales, par cette assimilation aux contributions directes, le Conseil de Préfecture (sauf recours au Conseil d'État) reprend sa compétence normale conformément aux dispositions de l'art. 4, § 1, de la loi du 28 Pluviôse an VIII. Il statue sur les réclamations qui peuvent naître de la régularité et du recouvrement de la taxe de pavage (C. E. 15 Avril 1843 ; 28 Avril 1869 ; 6 Août 1886).

Cette attribution de compétence suppose toutefois qu'il y ait impôt légal, une contestation à ce sujet appartient aux tribunaux judiciaires.

En outre, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, le Conseil de Préfecture peut prononcer sur toutes les contestations relatives à l'existence et à la consistance de l'usage, à la suffisance des revenus ordinaires dans la commune) etc., lorsqu'il est saisi d'une demande en décharge ou en réduction, sans poser la question préjudicielle à l'autorité administrative (C. E. 12 Janvier 1860, 6 Août 1886 ; V. p. 38 et 68).

Le Conseil de Préfecture prononce également sur l'étendue des obligations résultant de conventions et contrats intervenus avec des particuliers au sujet des travaux de viabilité qui eussent été à exécuter suivant les usages ; mais il appartient toutefois à l'autorité judiciaire d'interpréter les termes de ces actes.

Dommages. — La confection d'un pavage est un travail communal d'utilité générale, qui a le caractère des travaux publics. Le jugement des dommages auxquels ils peuvent donner lieu, est rendu par le Conseil de Préfecture (Loi du 28 Pluviôse an VIII, art. 4 ; C. E. 2 Septembre 1840, sur conflit, S. 1841. 2. 155 ; V. p. 276).

Rues de Paris. — Nous avons dit que la taxe de pavage est exigible, à Paris, parce que le maintien des rues de Paris dans la grande voirie (ancien sens de l'expression) n'a pas enlevé aux frais de viabilité qu'elles comportent le caractère de charge municipale (V. p. 54). Et nous avons vu que le Préfet de Police, d'une part, a édicté certaines prescriptions dans son ordonnance de police du 25 Juillet 1862 au sujet des travaux de pavage et de trottoirs à la charge des particuliers ; que, d'autre part, il appartient au Préfet de la Seine, comme grand voyer de Paris, d'assurer la viabilité de la capitale, garantie par les Édit de Décembre 1607, ordonnance du 2 Août 1774, lettres-patentes du 30 Décembre 1785, etc.

Il s'ensuit que les contraventions dressées au titre de l'ordonnance du 25 Juillet 1862 sont de petite voirie et de la compétence des tribunaux de police (V. p. 242), tandis que celles dressées pour infraction aux anciens édits et ordonnances, le sont au titre de la grande voirie et compétent des tribunaux administratifs : les premières sont relatives à la sûreté et à la commodité de la circulation (petite voirie), les secondes à la conservation de l'ouvrage public constitué par les revêtements de la rue (grande voirie).

La distinction, en fait, est quelque peu délicate ; exemple : une réparation de pavage, une saillie de pavés, concerne la petite voirie, tandis que l'emploi de matériaux non autorisés, constitue une contravention de grande voirie (C. E. 8 Décembre 1857, D. 1858. 3. 47).

3. — *Tribunaux judiciaires.* — Les tribunaux civils ont, dans leur attribution, le contentieux des poursuites faites pour le recouvrement de la taxe de pavage. Mais ils ne peuvent, à cette occasion, juger au fond, s'il y a lieu ou non à décharge ou à réduction (C. E. 13 Décembre 1890 ; V. p. 226).

Toutefois, si l'exception d'illégalité de l'impôt est soulevée, ils prétendent en pouvoir délibérer avant faire droit sur le fond des poursuites, puisque, si l'irrégularité est reconnue, il

y aura lieu à restitution de l'indû (C. A., Rennes, 9 Avril 1835, D. 1836. 2. 19). D'autre part, c'est à l'autorité judiciaire que le législateur remet le soin de veiller à la légalité des contributions imposées (V. p. 24).

En principe, les contestations qui peuvent s'élever au sujet du pavage des rues sont du ressort administratif.

Néanmoins, les tribunaux civils ont à connaître, à propos des actes d'échange, de cession de terrains municipaux, etc., des difficultés qui peuvent surgir au sujet des clauses relatives aux dépenses de viabilité qui s'y trouveraient insérées. Il y a simple interprétation d'un contrat civil relatif au domaine privé de la commune, pour laquelle le défendeur ne peut opposer ni l'usage, ni la jurisprudence administrative (Cour d'appel de Paris, 12 Mai 1876, D. 1877. 2. 160 ; V. p. 174).

Si la convention, au contraire, se rapporte uniquement aux travaux de pavage, alors, il y a, soit offre de concours, soit exécution de travaux publics, relevant du Conseil de Préfecture. (V. p. 337).

Chapitre III

ANNEXION DE COMMUNES

§ 1. — Annexion de Communes

Lorsqu'une ou plusieurs communes, ou même lorsqu'une section de commune, sont réunies à d'autres communes, conservent-elles leurs anciens usages propres concernant le pavage?

Interrogeons d'abord les précédents.

L'ordonnance royale du 23 Janvier 1785 annexa, à Paris, la large zone comprise entre les anciennes limites de la Capitale et le mur d'Octroi construit à l'emplacement des boulevards actuels dits « extérieurs ». Ce territoire dépendait antérieurement des localités voisines, et était sillonné de voies appelées « Rues de Banlieue », dont l'état d'entretien était déplorable. Partout il y avait des ornières, des stagnations d'eaux croupissantes, au grand préjudice de la santé publique.

Les chaussées, dont l'entretien était compris dans l'état du Pavé de Paris, furent relevées à bout, par ce service. Les propriétaires des autres rues durent pourvoir au premier pavage d'échantillon, des portions de rues encore en terrain naturel ou de celles dont le revêtement était constitué de matériaux défectueux. Cette transformation était toujours exigée quand des constructions nouvelles étaient édifiées. Dans ces conditions, les convertissements s'opéraient fort lentement.

Mais, indiscutablement, la coutume de l'ancien Paris était appliquée à cette zone annexée. Le 1^{er} Pluviôse an IX, le Préfet de la Seine prit un arrêté, d'après lequel, au cas où les dégradations aux chaussées non reçues à l'entretien nécessiteraient des réparations à bref délai, celles-ci pourraient être effectuées

d'office aux frais des riverains sur états de répartition qu'il rendrait exécutoires.

Un conflit s'éleva à ce sujet entre les Préfets de la Seine et de Police, chacun prétendait avoir dans ses attributions le soin de prescrire ces travaux, le premier comme Voyer de Paris, le second en vertu des pouvoirs qu'il tenait de l'arrêté consulaire du 12 Messidor an VIII, le chargeant de tout ce qui intéresse la liberté et la sûreté de la voie publique. Nous ne rentrerons pas dans l'examen de cette controverse d'attributions qui, d'ailleurs, n'a jamais été tranchée. Les deux préfectures continuent, indépendamment l'une de l'autre, à ordonner les réfections qu'elles jugent indispensables pour le bien public. Quoi qu'il en soit, les ordonnances de police des 22 Mai 1822 (art. 31) et du 8 Août 1829 (renouvelées le 25 Juillet 1862), s'appliquant à tout l'ancien Paris d'alors, prescrivent aux propriétaires des maisons et terrains longeant les rues et portions de rues pavées, dont l'entretien est encore à leur charge, de tenir en bon état, chacun au droit de sa propriété, le pavé qui le concerne. L'art. 34 de la même ordonnance étendait ces mêmes obligations aux rues non pavées.

La légalité de ces dispositions fut contestée. Le tribunal de police avait renvoyé des fins de poursuites, les habitants d'une rue de la zone alors annexée, parce qu'aucune disposition de loi ne les contraignait à faire ce que l'Administration exigeait d'eux. Ce jugement, déféré à la Cour de Cassation, fut cassé le 17 Mars 1838 (D. 1838. 1. 190, S. 1838, 1. 369). L'arrêt déclarait qu'eu égard aux anciens usages, l'ordonnance avait été légalement et compétemment rendue, par suite s'imposait aux tribunaux.

C'était la reconnaissance juridique de l'extension des règles traditionnelles, à la zone annexée en 1785.

Mais, d'après l'avis du Conseil d'État du 25 Mars 1807, il faut, pour que les anciens usages s'appliquent en un lieu qu'ils soient préexistants à la loi du 11 Frimaire an VII. Pour les nouvelles extensions, allait-on soumettre les communes

annexées, à la coutume de la ville annexante, c'est-à-dire modifier l'étendue de territoire où l'usage aura force légale?

La question présente un gros intérêt pratique, spécialement pour la zone englobée dans Paris, en 1860.

Pourquoi chaque commune annexée ne conserverait-elle pas son ancienne coutume? Le propre des usages est de varier suivant les lieux : il peut en exister dans une seule commune autant que celle-ci contient de hameaux distincts. Une ville, comme Paris par exemple, se forme par lente absorption de localités environnantes ; il paraît naturel que les usages, auxquels les habitants de ces dernières sont accoutumés, soient maintenues, en compensation des charges nouvelles imposées, ordinairement, au moment de l'annexion.

Ce n'est pas admissible. La confection du pavage concerne à la fois la sûreté et la commodité de la circulation ; dans une grande ville, on ne saurait tolérer que chaque quartier ait sa coutume spéciale pour ses chaussées ou ses trottoirs, aussi c'est l'uniformité qui s'impose. La diversité des charges de pavage ne s'explique pas plus que la diversité des règlements de police pour une même agglomération.

En matière d'usage, c'est, en effet, celui de la portion principale de la commune qui régit les sections venant s'adjoindre à elle. Ainsi, lors de la réorganisation de la France, les sections de paroisses qui se sont trouvées réunies à des paroisses soumises à des usages différents des leurs, soit relativement au parcours, à la vaine pâture ou au troupeau commun, les petites parties dans la réunion durent suivre la loi de la portion la plus importante (Décret du 28 Septembre-6 Octobre 1791, Titre I^{er}, Section IV, art. 18).

Le Conseil d'État applique, avec juste raison, ce même principe « Pars major ad se trahit minorem » aux usages relatifs au pavage. Il résulte que la loi d'annexion a pour effet d'étendre les règles existantes au sujet du pavé dans la fraction principale, à toute la circonscription de la commune modifiée.

Il en a été ainsi jugé : pour Paris, zone annexé en 1860, com-

portant annexion de onze communes entièrement et de cinq partiellement (C. E. du 10 Février 1865, S. 1865. 2. 360 ; 2 Août 1870 ; 14 Novembre 1891, S. 1893. 3. 107 ; 26 Mars 1892, etc., etc.) ;

pour Bordeaux : annexion de la commune de Bouscat en 1826 (C. E. 17 Novembre 1894, D. 1895. 5. 397, S. 1896. 3. 138) ;

pour Lille : annexion de la commune de Wazennes, décret du 13 Octobre 1858 (C. E. 22 Août 1868, S. 1869. 2. 342).

Si, dans l'avenir, la Ville est en droit d'exiger que les revêtements soient conformes à ses propres usages, et non plus à ceux de l'ancienne localité, il est clair que les ouvrages établis antérieurement, d'après les anciens usages pratiqués et qui ont libéré alors les riverains de leurs obligations, ne sauraient être modifiés aux frais de ces derniers. L'immeuble riverain a été affranchi pour l'avenir de toutes charges à ce point de vue, il conserve cette immunité (C. E. 15 Février 1901, *Gaz. Trib.* 18-19 Février 1901 ; V. p. 260 et 267).

Ainsi, dans ces zones annexées, une complication nouvelle vient s'ajouter, celle résultant de la préexistence d'un *modus vivendi* particulier aboli, mais qui se manifesterait encore, dans certaines circonstances.

Il résulte de ce qui précède que, dans ces territoires, il y a deux séries de voies : celles classées antérieurement à l'annexion, qui vont avoir un régime transitoire spécial et celles qui ont fait l'objet d'un classement postérieur qui seront soumises au droit commun de la commune annexante.

Nous allons indiquer les difficultés et les singularités qui se sont présentées pour la zone annexée à l'ancien Paris, en 1860, et comment elles ont été résolues.

§ 2. — Régime des Voies de la zone annexée à Paris en 1860

Par la loi du 16 Juin 1859, les limites de Paris alors constituées par le mur d'octroi de la Ville établi sur l'emplacement des boulevards extérieurs actuels, ont été portées jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée, à partir du 1^{er} janvier 1860.

Les communes ou portions de communes comprises dans cette zone ont été supprimées, le territoire correspondant annexé à Paris. Les sections situées *extra-muros* furent rattachées à diverses autres communes voisines.

La voirie était en assez fâcheux état. De ce fait, une énorme dépense allait peser sur les finances parisiennes. On entendait mettre à l'unisson, quant à la viabilité, les voies de la zone et celles du centre de la grande Ville. Le Conseil Municipal de Paris, après enquête *commodo* et *incommodo*, estima qu'il pouvait accepter à l'entretien les rues dont le pavage était établi d'une façon réglementaire, mais pour les autres, le premier établissement devait être préalablement fait, d'après un type uniforme, à l'exclusion de l'empierrement, au compte des riverains.

En un mot, les habitants de la zone annexée, qui allaient profiter d'une grosse amélioration, dans son ensemble, de la viabilité des rues la desservant, devaient, par réciprocité, supporter les mêmes charges que celles imposées à l'intérieur de Paris. Aussi, considérant que les Préfets peuvent mettre les frais d'établissement du pavage à la charge des propriétaires riverains, conformément à l'usage suivi dans chaque localité antérieurement à la loi du 11 Frimaire an VII, le Conseil Municipal demanda, dès lors, la déclaration de l'extension à la zone annexée, des anciens règlements concernant le pavage, à Paris.

Mais il fallait tenir compte des situations de fait et des droits acquis par les tiers avant l'annexion.

Les mesures qui ont été prises pour ménager la transition entre le nouveau régime et l'ancien font l'objet de la délibération du Conseil Municipal du 6 Février 1863, et du décret du 23 Mai 1863, nous les passerons d'abord en revue.

Puis, nous verrons le statut des rues classées depuis 1863, ensuite nous indiquerons comment doivent être considérés les terrains livrés à la voie publique par mesure d'alignement, enfin nous dirons un mot sur les voies non classées.

1. — Voies classées par le décret du 23 Mai 1863

Classement des voies de la zone au nombre des rues de Paris. — D'abord, il fallait que, sans discussion, les voies sur lesquelles la Ville de Paris allait faire des travaux ou prendre le pavage à sa charge appartenissent bien au domaine public et qu'aucune objection ne s'élevât au sujet de leur publicité.

Pour de nombreuses voies, leur statut n'était pas nettement défini.

Aussi, le décret du 23 Mai 1863 maintient ou confirme, en tant que de besoin, le classement, parmi les rues et places de Paris, les voies, au nombre de 733, qui, à un titre quelconque ou à une époque quelconque, ont été classées dans les anciennes communes annexées (art. 1^{er}). En outre, il prononce le classement de 160 voies, lesquelles, bien que voies publiques, ne paraissaient pas avoir fait l'objet de cette formalité (art. 2). Est ajourné, le classement de toutes les voies où des contestations sur la propriété du sol se sont élevées et celles dont le pavage était insuffisant.

Le Conseil d'État a jugé que la loi du 16 Juin 1859 avait bien reporté les limites de Paris à l'enceinte fortifiée, mais qu'elle n'avait eu aucun effet sur le statut des voies de la zone. D'après lui, c'est le décret du 23 Mai 1863 qui a classé toutes ces voies parmi les rues de Paris (C. E. 1^{er} Avril 1869, S. 1870. 2. 167), et, à partir de ce moment, elles ont été soumises à leur régime.

Pour tenir compte aux propriétaires des travaux de pavage déjà exécutés, le Conseil Municipal avait proposé de répartir :

A. — Les voies dont le classement était confirmé par l'art. 1^{er}, en trois catégories :

1^o Les rues ou portions de rues qui, lors de l'annexion, étaient *entièrement* pavées d'une manière quelconque ou entièrement macadamisées et reçues à l'entretien des anciennes communes.

Aucun frais de pavage ne devait être réclamé aux riverains.

2^o Les rues ou portions de rues *partiellement* pavées.

Les riverains, conformément aux usages de la Ville de Paris, devaient y supporter les frais du premier pavage seulement pour les parties non encore pavées (sauf conventions contraires régulièrement intervenues avec les communes).

3^o Les rues *nullement* pavées.

Les propriétaires restaient entièrement chargés des frais du premier pavage.

B. — Les voies, dont le classement était admis, ne constituaient qu'une seule série pour laquelle les frais de pavage réglementaire devaient être supportés par les riverains, sauf à leur tenir compte des pavages déjà existants qui seraient reconnus acceptables par l'Administration.

Aux termes du décret du 23 Mai 1863 (art. 3), lesdits classement et confirmation de classement ont eu lieu sous les conditions et réserves énoncées ci-dessus.

Anciens chemins ruraux. — Aussitôt après l'annexion, la Ville de Paris mit en état de viabilité plusieurs chemins ruraux des communes annexées.

Elle réclama aux riverains les frais de pavage.

Le Conseil d'État estima, comme nous venons de le dire, que le classement des rues des communes annexées parmi les rues de Paris n'a été parfait qu'après le décret du 23 Mai 1863, et que les voies qui, avant ce décret, n'avaient pas le caractère de rues classées dans l'ancienne commune, ne l'avaient pas

acquis, *ipso facto*, de la loi d'extension des limites de Paris, elles conservaient chacune leur ancien état.

Aussi, les travaux de pavage faits dans des chemins ruraux, même reconnus par arrêté municipal, mais non classés voies urbaines, ne pouvaient pas être recouvrés s'ils avaient été exécutés avant le décret de 1863, les incorporant dans la voirie parisienne (C. E. 1^{er} Avril 1869, D. 1871. 3. 2 ; 11 Mai 1870), mais si les travaux ont été faits postérieurement à ce décret, l'imposition des propriétaires est justifiée (C. E. 11 Mai 1870).

2. — *Voies classées postérieurement au décret du 23 Mai 1863.*

Le décret du 23 Mai 1863 a eu pour effet de classer parmi les rues de Paris les voies qui y sont individuellement et nommément énumérées. Les riverains de ces seules voies jouissent des privilèges attribués par la délibération du Conseil Municipal de Paris du 6 Février précédent. A moins de dispositions spéciales, les exceptions au droit commun ne comportent aucune extension, même aux cas semblables ; aussi les rues incorporées, après 1863 à la voirie parisienne, sont soumises aux anciens usages de la Ville, c'est-à-dire à ceux existants dans l'ancien Paris (C. E. 8 Avril 1892, D. 1893. 3. 75, S. 1894. 3. 29). D'ailleurs, les motifs qui ont pu faire accorder des dérogations en faveur des propriétaires dont la situation se trouvait aggravée du fait de l'annexion, quant à l'étendue des charges de pavage, ne sont plus déterminants pour faire profiter des mêmes avantages, les riverains de voies nouvelles ouvertes dans la périphérie. Ceux-ci savaient que les immeubles dont ils étaient détenteurs étaient frappés de cette servitude, il n'y avait plus cette imposition *a posteriori*, qui nécessitait des ménagements.

Nous verrons que cette distinction a une influence :

- 1° Sur le mode d'établissement du décompte (V. p. 268) ;
- 2° Sur le mode de paiement de la taxe (V. p. 270).

3. — *Élargissements et rescindements de voies classées figurant
ou non du décret du 23 Mai 1863*

Toute portion de sol livré à la voie publique postérieurement au 23 Mai 1863 est soumise à la coutume de Paris.

Le droit commun s'y applique intégralement, le pavage est dû par les propriétaires riverains, chacun au droit soi, de quelcôté qu'ait lieu l'élargissement (V. p. 131), dans les limites des alignements déterminés régulièrement. Il n'y a pas à faire de distinction suivant la date de l'arrêté intervenu pour les rues des communes annexées, ou du décret pour les rues classées, depuis 1863, qui ont fixé ces alignements.

Les obligations relatives à ces parcelles de terrains qui sont incorporées aux rues de Paris, sans jamais avoir appartenu, en fait, à la voirie d'une commune annexée, sont réglées par la coutume traditionnelle. Il s'ensuit que le décompte des travaux et le paiement des frais de pavage doivent avoir lieu suivant les anciens usages de la Ville.

4. — *Rue Militaire.* — La voie longeant, *intra muros*, les fortifications de Paris est désignée sous le nom de « Rue Militaire ». Le décret du 10 Août 1853 a déclaré, la rue Militaire, voie publique. Elle a été maintenue parmi les voies publiques de Paris, par le décret du 23 Mai 1863.

Le décret du 9 Septembre 1861 a déclaré d'utilité publique, son élargissement. La Ville de Paris a cru alors pouvoir imposer, de sa propre autorité, sur les propriétés attenantes, des obligations spéciales quant aux servitudes de voirie.

L'arrêté préfectoral du 20 Février 1864 prévoyait que les propriétaires des immeubles, au droit desquels la route militaire était élargie, devaient rembourser à la Ville de Paris les frais de premier établissement du pavage à raison de 12 Frs. le mètre carré, sur toute l'étendue de la façade de leur propriété.

La largeur imposable devait être la totalité de la largeur

cédée à la voie publique, lorsque la chaussée resterait dans sa position d'alors en ne subissant qu'un simple élargissement. Elle était réduite à la moitié de la chaussée et la totalité du trottoir, lorsque la chaussée serait déplacée et la route transformée en boulevard, dans ce cas la Ville de Paris prenait à sa charge l'autre moitié de la chaussée et les deux contre-allées (art. 1^{er}).

C'était déjà déroger aux coutumes, mais les prétentions de la Ville ont été plus loin : les propriétaires riverains devaient également être tenus à participer dans les frais de construction des égouts (art. 2).

Cette obligation beaucoup plus onéreuse que celle du droit commun, ne pouvait être exigée des riverains qu'en vertu d'une loi spéciale. La Ville de Paris ne pouvant invoquer aucune disposition légale ou contractuelle : cet arrêté était nul et sans effet. Un arrêté du 28 Mai 1904 a abrogé le précédent, qui ne pouvait avoir d'application légitime.

La rue Militaire est soumise, dans les limites qu'elle avait en 1863, au régime spécial des rues classées par le décret du 23 Mai de cette année, et pour les élargissements dont elle est l'objet, au droit commun de l'ancien Paris.

5. — *Voies non classées.* — Le Conseil Municipal avait considéré, comme susceptibles de classement immédiat, uniquement les voies dont la propriété du sol appartenait sans conteste à la commune annexée, et sous condition expresse que les frais du premier pavage réglementaire seraient à la charge des riverains.

Le principe était juste. Mais s'il s'élevait une contestation de quelque propriétaire, est-ce que la majorité des autres se verrait privée du bénéfice de la publicité de la voie desservant leurs immeubles ?

La Ville de Paris avait de son côté de nombreux avantages à refuser le classement, parce que d'abord l'entretien de ces chemins non classés restait à la charge des riverains. En outre, si cette formalité était demandée postérieurement par les intéres-

sés, elle pouvait subordonner son adhésion à telles conditions qu'elle croirait utile. Elle avait ainsi la possibilité de réclamer la mise complète en état de viabilité, la confection à neuf d'un pavage réglementaire, construction des égouts, établissement des conduites d'eau et de gaz, etc., et en outre exiger le paiement des droits de voirie.

Dans certaines rues, les riverains exceptèrent la situation qui leur était faite ; dans d'autres, les difficultés s'élevèrent : ils prétendirent exiger le classement.

Mais, est-ce qu'une commune peut être contrainte, par voie judiciaire, à prononcer le classement d'une rue ? La réalisation de cette formalité comporte des actes de pure administration pour l'accomplissement desquels les tribunaux de tous ordres paraissent absolument sans action. Les juridictions civile et administrative eurent toutes deux à se prononcer, elles conclurent de la même façon : le classement est inutile pour donner le caractère de publicité à une rue.

Pour qu'une voie puisse être laissée à l'entretien des particuliers, il faut d'abord qu'elle n'ait jamais été, dans la suite des temps, classée comme voie publique à quelque titre que ce soit, soit comme chemin rural, soit comme voie urbaine. S'il y a eu déclassement, il faut que cette mesure administrative ait été suivie d'exécution, par des actes, comme l'aliénation de l'emprise, ou tout autre, démontrant que la Ville avait cessé de considérer ce chemin comme lui appartenant.

Si au contraire, la rue a conservé les caractères de voie publique, les propriétaires riverains ne sauraient être contraints à pourvoir à son entretien.

Dans d'autres voies, qui n'appartinrent jamais à une voirie quelconque, si l'Administration a délivré des alignements, ou perçu des droits de voirie sur les immeubles riverains, elle ne saurait arguer d'un déclassement ou d'un non classement pour se dérober à l'entretien qui lui incombe, les bordiers sont soumis au droit commun.

Ces derniers peuvent même exiger la reconnaissance de la

publicité de la voie s'ils pensent par suite du non entretien, par exemple, que la Ville la considère comme particulière. Leur action est justifiée par l'intérêt qu'ils ont à se soustraire aux obligations qui frappent les propriétés desservies par une voie privée. (C. E. 8 Janvier 1886. Dans cette espèce il s'agissait de la rue Ysart, la Ville de Paris en a ultérieurement poursuivi le classement qui fut prononcé par décret du 22 Août 1888).

Pour un chemin rural, la présomption de publicité peut dériver de tout fait administratif à son égard ; l'indication du chemin sur d'anciens plans, la circulation publique depuis un temps immémorial, une demande de classement dans la voirie urbaine, la perception de droits de voirie, etc., etc.

Par l'annexion, la Ville de Paris se trouvait substituée aux anciennes communes, dans leurs droits mais aussi dans leurs obligations. Par conséquent, bien que non mentionnées dans le décret de 1863, la Ville de Paris ne pouvait éluder les charges incombant à ses auteurs pour ces voies non classées.

Depuis cette époque, elle n'a pas assuré la viabilité de certaines voies secondaires qui ne cessèrent cependant d'être affectées à la circulation publique.

Dans une espèce (rue du Hameau, ancien chemin rural non reconnu), les riverains demandaient seulement au tribunal civil (compétent puisqu'il s'agissait d'une question de propriété) de reconnaître la Ville propriétaire du sol de la voie, puisqu'à la suite d'une emprise pour un chemin de fer et d'une autre pour une voie publique, aucune indemnité ne leur avait même été offerte. Le tribunal estima que le classement n'était pas indispensable pour donner à une voie le caractère de publicité et que la question de propriété était également indépendante de cette formalité. Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé jusqu'à preuve contraire appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé. (Tribunal civil de la Seine, 7 Février 1887 ; art. 3, Loi du 20 Août 1881 sur les chemins ruraux).

L'affectation à l'usage du public peut s'établir notamment par la destination du chemin, joint, soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de la part de l'autorité municipale (art. 2, même loi).

En présence du jugement rapporté ci-dessus, le classement de la Rue du Hameau a été poursuivi et prononcé par décret ultérieur du 30 Octobre 1889.

Voilà l'origine de quelques-unes de ces rues existant dans Paris, qui sont voies privées, livrées à la circulation publique, dont le sol appartient à la Ville de Paris. Ce sont au point de vue juridique de véritables chemins ruraux non reconnus. Ils appartiennent au domaine privé de la Ville qui peut en disposer comme il lui est possible, eu égard aux servitudes de passage et autres qui grèvent ces voies.

Mais, une question se pose, la Ville de Paris peut-elle exiger des propriétaires riverains de ces rues non classées, les frais de pavage par application de la coutume ?

A notre avis, l'affirmative s'impose, la jouissance des avantages entraîne l'obligation des charges, par réciprocité. (V. p. 56).

6. — *Revêtements libératoires. — Administration de la preuve d'admission à l'entretien.*

a. — *Pavage.* — Nous avons dit (p. 253) comment, par délibération du Conseil Municipal du 6 Février 1863, approuvé par décret du 23 Mai suivant, les charges des riverains avaient été limitées.

Il en résultait que, pour les voies antérieurement classées, toutes les parties pavées reçues à l'entretien des communes étaient libératoires, tandis que pour les voies nouvellement classées, en principe, les riverains devaient un pavage neuf réglementaire dans toute leur étendue. La Ville de Paris avait un pouvoir d'appréciation unilatéral pour juger si les pavages

déjà existants étaient ou non susceptibles d'être pris à son entretien.

Ces dispositions ont donné lieu en application à des difficultés sans nombre.

D'abord pour les chemins vicinaux, les riverains prétendirent que toutes ces voies, étant à l'entretien des communes, leur revêtement, quel qu'il fût, était libératoire. Le Conseil d'État rejeta cette prétention quand les requérants n'établissaient pas qu'il ait existé antérieurement un pavage régulier, conforme aux usages en vigueur dans les communes (C. E. 11 Mai 1870).

b. — *Revers pavés.* — Mais ce fût surtout au sujet des revers pavés que les contestations ont été nombreuses.

Longtemps la Ville de Paris pensait agir régulièrement en transformant de sa propre initiative des trottoirs pavés, souvent en mauvais état, par des trottoirs bitumés réglementaires, en suivant la procédure, employée à cette fin dans l'ancien Paris, reposant sur une coutume plusieurs fois séculaire.

La Ville de Paris exigeait pour les voies ou parties de voies non admises à l'entretien des communes, qu'elles fussent, pour la première fois, pourvues par ses soins d'un revêtement réglementaire aux frais des riverains, conformément à l'art. 24 des lettres patentes du 30 Décembre 1785 et aux art. 2 et 3 de la délibération du Conseil Municipal du 6 Février 1863, homologuée par décret du 23 Mai suivant. En conséquence, elle prenait à son compte la chaussée d'une rue entretenue depuis longtemps par la commune, mais non pas les trottoirs, avant qu'il n'en fût établi de réglementaires aux frais des riverains.

La jurisprudence a été vacillante.

D'abord, le Conseil d'État ne tint pas compte si le classement était antérieur ou prononcé par le décret de 1863, il posa comme principe, que les droits acquis au moment de l'annexion devaient être respectés..

C'était très juridique,

Si donc une portion de voie était, à un titre quelconque, à l'entretien de la commune annexée, les riverains étaient libérés de toute charge ultérieure.

La question était ainsi ramenée à l'administration de la preuve de la prise à l'entretien des revêtements contestés.

Premier état de la jurisprudence. — Conformément au droit commun, le Conseil d'État laissait le fardeau de la preuve à celui qui se prétendait libéré. Il avait à justifier le fait qui avait produit l'extinction de son obligation (C. C. art. 1315 § 2). Il fallait que les riverains apportassent la démonstration qu'avant l'annexion, la rue avait reçu un premier pavage conforme à l'usage alors en vigueur dans la commune. Un trottoir en pavé de rebut, si ces matériaux étaient habituellement employés dans une commune, constituait le premier pavage libératoire. (C. E. 27 Avril 1869, D. 1871. 3. 3 ; 21 Juillet 1869 ; 11 Mai 1870 ; 29 Décembre 1870, D. 1872. 3. 36 ; 14 Novembre 1879 ; 6 Janvier 1882, etc., etc.).

La production d'un simple certificat émanant de l'ancien maire ou d'un ancien adjoint, établissant que le pavage contesté répondait à ces conditions, emportait décharge en faveur du riverain (C. E. 27 Avril 1869 ; 22 Février 1884).

Ou bien, si une convention a été passée avec l'ancienne commune, aux termes de laquelle l'entretien du pavage lui incomberait, la Ville de Paris n'était plus fondée à réclamer un revêtement réglementaire non seulement pour la chaussée, mais encore pour les revers, fussent-ils en terre au moment de l'annexion. (C. E. 2 Août 1870).

Second état de la Jurisprudence. — Le Conseil d'État renverse les rôles. Il pose en principe que c'est celui qui réclame l'exécution d'une obligation qui doit la prouver (C. C. art. 1315 § 1^{er}).

Il y a déviation des principes. L'obligation est certaine, elle dérive de la coutume, ce qu'il convient d'établir, c'est qu'elle a été satisfaite : la preuve en incombe au débiteur.

Quand la Ville de Paris pouvait apporter un acte, une corres-

pondance, démontrant que la viabilité de la rue était supportée par les riverains, le Conseil d'État la déclarait bien fondée dans ces prétentions. Il jugea ainsi sur le fait que le premier revêtement avait été exécuté par les riverains, avec des matériaux mis bénévolement à leur disposition par la Ville (C. E. 13 Mai 1903).

Le Conseil de Préfecture de la Seine a admis également comme probants, les extraits d'états « dits d'itinéraires » dressés assez anciennement, pour certaines voies, sur lesquels étaient rapportées l'indication et la nature de tous les revêtements constituant leur viabilité (C. P. Seine. 15 Mars 1905).

Troisième état de la Jurisprudence : les Présomptions. — Mais exiger de la Ville, la démonstration qu'un revêtement n'a pas été reçu à l'entretien, c'est demander la preuve d'un fait négatif ordinairement impossible à administrer, par une manifestation positive. D'autant plus que le Conseil d'État ne se contentait pas de la déclaration que les recherches opérées à cet effet, par l'Administration, avaient été infructueuses (C. E. 15 Février 1901).

Depuis, les Tribunaux administratifs se fient à des présomptions.

Ils admettent, en principe, que tout pavage, quel qu'il soit, existant sur la voie publique, a été dûment autorisé et établi conformément aux usages de la localité.

Il s'ensuit que tous ceux construits avant 1860 sont présumés libératoires, sauf preuve contraire à apporter par la Ville de Paris. Si celle-ci base sa contestation sur la défectuosité du pavage telle que la réception n'a jamais pu être prononcée à un moment quelconque, cette défense n'est pas suffisante.

Un trottoir en pavé de rebut constitue le premier pavage libératoire (C. E. 23 Janvier 1880 ; 18 Décembre 1885 ; 9 Avril 1886 ; etc., etc.).

Si le pavage contesté par la Ville de Paris est équivalent à un autre considéré antérieurement par la commune, comme suffisant, pour être admis à son entretien, ce pavage litigieux

comporte libération des riverains, bien qu'il ne figure pas sur la liste des rues entretenues par l'ancienne commune (C. E. 23 Novembre 1865).

Si par l'instruction, il est démontré que la Ville a fait détruire un pavage quelconque existant et que la date de sa construction n'a pu être déterminée avec précision, le doute en résultant profite au débiteur et le trottoir était considéré comme construit avant 1860, (C. E. 23 Mai 1896. S. 1898. 3. 78).

Jusqu'en 1901, le Conseil d'État n'avait eu à statuer qu'au sujet de revêtements établis ou présumés établis avant 1860. Il paraissait évident que sa jurisprudence ne pouvait différer de celle en vigueur à l'intérieur de l'ancien Paris, que pour des trottoirs antérieurs à cette époque. Il en fut autrement. La Ville de Paris convertit d'office en 1897, un trottoir en pavés cubiques de 0^m20, établi en 1863 d'après l'aveu même du requérant. Elle ne put en obtenir le remboursement, parce que l'arrêté préfectoral du 15 Avril 1845 relatif à la construction du trottoir dans Paris, prévoit qu'exceptionnellement, l'Administration, dans les rues secondaires, se réservait la faculté d'autoriser des dallages en pavés avec bordure en pierre calcaire dure et que par suite, le trottoir supprimé répondait à ces conditions ; il pouvait être considéré comme conforme aux usages locaux et susceptible d'être reçu à l'entretien par l'Administration Municipale.

Le Commissaire du Gouvernement voyait, dans le fait d'avoir toléré pendant trente-quatre ans, ce trottoir, dans son état primitif, une présomption de régularité, que la Ville ne saurait détruire en arguant que toutes les recherches faites par elle pour découvrir l'autorisation initiale ont été faites inutilement. (C. E. 15 Février 1901).

Cette décision peut être grosse de conséquences. Il a toujours été admis que les travaux exécutés sans autorisation sur la voie publique, pouvaient subsister par tolérance soit explicite, soit implicite, aux risques et périls de celui qui les a entrepris, tant qu'il n'y avait pas d'inconvénients pour la facilité

ou la sûreté de la circulation. Mais quand le Tribunal suprême fait grief à l'Administration d'avoir laissé subsister bénévolement un pavage pendant 3/4 ans, pour en tirer une présomption, dont l'effet est de produire une véritable prescription des droits de la ville, il méconnaît le principe même de la tolérance administrative qui ne comporte pas plus prescription que les actes de pure faculté du droit civil (C. C. Art. 2232).

La Ville de Paris, en présence de cette jurisprudence constante lui refusant le recouvrement de taxes qui lui sont légitimement dues, a décidé de ne plus procéder au convertissement de trottoirs constitués, même d'un pavage rudimentaire, sans l'engagement préalable du propriétaire riverain d'en payer la dépense. La conséquence de ces décisions du Conseil d'État a été d'interdire de poursuivre la mise en état de bonne viabilité, dans la zone annexé, de nombreux trottoirs même des plus défectueux, sous peine de faire perdre aux finances municipales, le recouvrement d'une dépense qui légalement doit lui être remboursée.

La présomption contraire, celle de non réception, existe, si la Ville peut démontrer qu'à un moment donné le riverain a fait, de lui-même, les réfections que comportait l'état du revêtement au droit de son immeuble. Cette preuve s'établit ordinairement par la production d'une demande adressée à l'Administration, en vue d'obtenir l'autorisation de faire ces travaux sur la voie publique. Elle peut résulter aussi de toute autre circonstance qui a pu amener le riverain à faire une reconnaissance de fait que l'entretien lui incombait.

En réalité, il n'y a plus présomption, mais reconnaissance implicite ou explicite, que le revêtement n'est pas réglementaire, puisque le riverain en assure l'entretien. Il serait mal fondé ensuite, au moment d'un convertissement d'office, de prétendre le contraire pour justifier une demande en décharge de la taxe à laquelle il serait imposé.

c. — *Empièrrement*. — Nous avons dit que le « macadam » était compris dans l'ancien Paris comme revêtement réglemen-

taire (Décret-Loi du 28 Mars 1852, art. 8 ; V. p. 85). En est-il de même dans la zone ?

La rédaction de la délibération du 6 Février 1863 peut donner lieu à ambiguïté. Dans le troisième considérant, il est bien rappelé que l'établissement du pavage doit être fait d'après un type uniforme à l'exclusion de l'empierrement, tandis qu'en ce qui concerne les voies classées antérieurement à 1860, l'art. 2, al. 1^o, porte que celles de ces voies entièrement macadamisées et admises à l'entretien des communes seront entretenues par la Ville de Paris.

Mais, pour les voies partiellement pavées, (al. 2^o), et celles non pavées (al. 3^o), il n'est plus parlé du macadam. Cet article prévoit que les parties non pavées resteront à la charge des riverains conformément aux anciens règlements sur le pavé de Paris.

D'après l'interprétation stricte de ces textes, les riverains des voies de ces deux dernières catégories doivent supporter les frais de convertissement des voies ou des parties de voies empierrées. La Ville serait donc en droit de réclamer un premier pavage dans ces circonstances.

Cependant, comme nous l'avons dit, le décret du 23 Mai 1863 n'a pas eu pour effet de modifier la coutume pour son application dans la zone. Or, comme l'empierrement est libératoire dans l'ancien Paris, il est certain, que la Ville serait mal fondée de réclamer, la taxe dans ce cas ; en fait elle ne l'a alors jamais exigée, dans la zone.

La jurisprudence est également dans ce sens. Le Conseil d'État a eu à se prononcer dans l'espèce suivante.

Les revers d'une route départementale, aux Batignolles, (depuis l'avenue de Wagram) avaient été pourvus, en 1857, d'une bordure et avaient reçu un empierrement conforme aux conditions prévues dans le cahier des charges d'une convention intervenue avec un particulier. La Ville de Paris soutenait que le convertissement, en 1878, de cette banquette en trottoir réglementaire constituait le premier pavage libératoire. Si l'em-

pierrement, disait-elle, est peut-être acceptable pour une voie communale, il est notoirement insuffisant pour une viabilité urbaine. En outre, les propriétaires n'avaient pas participé dans ses frais d'établissement en tant que riverains.

Cet empiérement ayant été reçu à l'entretien par la Ville de Paris, en 1861, le Conseil d'État estima que, dans ces conditions, les frais de son remplacement par un trottoir réglementaire ne devaient pas incomber aux bordiers (C. E. 2 Février 1883, D. 1884. 3. 92).

7. — *Revêtements non libératoires.* — Pour qu'il y ait libération il faut qu'il existe un pavage et que les revers soient constitués par un trottoir.

Nous avons déjà dit, p. 71 et s., que d'après la coutume de l'ancien Paris, si le revêtement n'était pas formé de pavés d'échantillon, ou autres matériaux réglementaires, le pavage ne portait pas libération. Nous venons de voir que pour la zone annexée tout pavage était présumé réglementaire, mais il faut pavage.

C'est ainsi que dans le cas d'une ancienne route départementale sur le revers de laquelle l'Administration avait installé une bande pavée, la taxe à réclamer doit porter seulement sur la partie qui n'avait pas été revêtue par le Département (C. E. 2 Août 1870).

Aussi, par suite de ces restrictions, on peut dire, sauf exception, que seules les aires en terre restent imposées. C'est ainsi que les simples banquettes en terre établies le long des maisons, avec une bordure en grès ou en calcaire pour former le ruisseau vers la chaussée, ne constituent pas un ouvrage de voirie déchargeant le riverain des frais du premier pavage (C. E. 9 Avril 1886). Le fait de consolider la surface de la banquette, par un mélange de sable et de cailloux, ne modifie pas la nature du revêtement, il n'y a toujours pas premier pavage (C. E. 18 Mai 1900).

De même, s'il y a un élargissement du trottoir qui incorpore

une portion de terrain ou de contre-allée, qui n'avait jamais été convertie, les frais de sa mise en état de viabilité incombent aux riverains (C. E. 9 Avril 1886).

Dans ces hypothèses, lorsque l'Administration juge opportun, pour les besoins de la circulation, de transformer ces banquettes en trottoirs, elle peut en prendre l'initiative et en ordonner l'exécution, après l'accomplissement de toutes les formalités réglementaires, bien entendu : le Conseil d'État juge alors la taxe justifiée.

8. — *Décompte des Travaux*. — Dans les considérants de sa délibération du 6 Février 1863, le Conseil Municipal jugeait que les frais d'établissement du pavage devaient être remboursés d'après un même tarif, à raison de 12 Frs. le mètre superficiel.

Ce prix de 12 Frs. était celui fixé dans l'ancien Paris par le tarif approuvé par décret du 26 Novembre 1851. En rapportant ce tarif par arrêté du 7 Décembre 1874, pour reprendre comme base de recouvrement des taxes de viabilité, le prix de revient dûment constaté, l'Administration estima, que les rues de la zone comprises dans le décret du 23 Mai 1863, devaient être exceptées du droit commun, et rester soumises aux dispositions de ce décret. (V. p. 191. s.).

Pour ces voies, il y a deux hypothèses à considérer :

1° Le prix moyen des travaux (chaussées et trottoirs compris) est égal ou supérieur à 12 Frs.

2° Ce prix est inférieur à 12 Frs.

Dans le premier cas, il faut d'abord recouvrer 12 Frs. pour toute la surface non reçue, puis l'excédent du prix réel des travaux supplémentaires sur ce chiffre.

Dans le second cas, c'est d'abord le prix de revient réel qu'il convient de recouvrer puis l'excédent du prix des travaux supplémentaires.

Ces dispositions sont appliquées uniquement pour les travaux exécutés d'office dans les rues portées au décret de 1863.

Pour toutes les voies nouvelles ouvertes, ou classées depuis ce décret, et même pour les surfaces réunies à la voie publique par l'élargissement de ces voies classées en 1863, il y a lieu de recouvrer les frais de pavage au prix de revient effectif selon les usages de l'ancien Paris, comme nous l'avons exposé p. 187 et s.

Nous ne voyons aucun motif plausible expliquant ce mode de procéder. Le tarif de 12 Frs, est visé seulement dans un considérant de la délibération du Conseil Municipal. C'était le tarif alors en usage. Le décret du 23 Mai 1863 qui homologue cette décision dit bien que le classement des voies qui y sont énumérées aura lieu sous les conditions et réserves énoncées dans ladite délibération, mais il ne sanctionne nullement ce prix de tarif qui ne figure d'ailleurs pas dans le dispositif de cette dernière. Par conséquent, à ce point de vue, les rues de la zone étaient soumises au droit commun, et quand le tarif approuvé par le décret de 1851 a été modifié par l'arrêté de 1874, le changement devait porter sur les rues de la zone, comme sur les autres voies de Paris.

L'Administration pensa que ce prix mentionné dans une délibération approuvée par décret impérial en 1863, ne pouvait être modifiée que par un acte émanant des mêmes autorités, et que la mesure de déconcentration du 25 Mars 1852, attribuant aux Préfets le pouvoir d'approuver ces tarifs, était inopérante dans l'espèce, parce que ce décret du 23 Mars 1863 était postérieur à ce décret de décentralisation de 1852.

Pour trois raisons ce raisonnement semble erroné :

1° Parce que le décret de 1863, comme nous le disions ci-dessus, n'a pas et n'avait pas à approuver le tarif en question.

2° Parce que le fait de mentionner un tarif de pavage dans une délibération relative à un classement de voie à approuver par décret, ne comporte nullement dérogation à la législation générale.

3° Parce que, pour donner au décret de 1863 la puissance du décret de 1852, il fallait une loi. Le décret de 1863, en effet,

est un acte d'Administration du pouvoir exécutif, tandis que le décret de 1852 est une loi émanant du Président de la République à qui la constitution attribuait alors le pouvoir législatif.

9. — *Recouvrement en dix annuités.* — Les frais de premier pavage entraînaient une grosse charge aux propriétaires riverains, frappés comme conséquence du classement des rues de la périphérie parmi celles de la Cité.

Pour en atténuer la rigueur, le Conseil Municipal de Paris décida qu'il ferait l'avance de la dépense (délibération du 6 Février 1863; art. 4), et que « par exception aux usages et règlements qui régissent la Ville de Paris, et sauf l'effet de conventions faites par les propriétaires, avec les communes, un délai de dix ans, pour le remboursement par annuités égales et sans intérêts des frais de pavage, sera accordé aux propriétaires riverains de ces voies (dont le classement était admis) comme à ceux des voies déjà classées qui ne seraient pas entièrement pavées ».

C'est « une exception » à la coutume, elle doit être strictement limitée à l'objet auquel elle se rapporte, aussi, ne s'applique-t-elle qu'au remboursement des frais de pavage exécuté dans les limites qu'avaient ces voies au moment où leur classement a été homologué ou prononcé par le décret du 23 Mai 1863.

Par conséquent, pour le pavage nécessité par l'élargissement de ces rues, et celui des voies ouvertes ou classées depuis cette époque, le recouvrement de la dépense correspondante est soumis au droit commun qui comporte le paiement en un seul versement.

Cette faculté donnée aux riverains de se libérer en dix paiements égaux échelonnés d'année en année, est une grosse faveur. Elle entraînait une perte pour la Ville de Paris, puisque celle-ci était obligée de payer immédiatement l'entrepreneur

de ses travaux, tandis qu'elle ne recevait qu'un paiement différé par décennalités.

En escomptant, à sa valeur actuelle, un versement annuel de 10 Frs. payable à la fin de chaque année, de manière que le dernier ait lieu à l'échéance du délai de 10 ans accordé pour le paiement de la somme de 100 Frs., on voit que ces dix annuités valent 81 f. 11 à 4 % ; 77 f. 22 à 5 % ; 73 f. 60 à 6 %. Autrement dit, le versement immédiat de l'une de ces sommes, suivant le taux de l'intérêt adopté, éteint une dette actuelle de 100 Frs. recouvrable en dix échéances annuelles.

Mais, la Ville devait, de ce fait, subir bien d'autres pertes, non prévues, ni consenties, que la déchéance du bénéfice du terme par suite de la faillite ou de la déconfiture du débiteur n'a su compenser. (C. A. Paris. 4 Mai 1906. D. 1908. 2. 138).

Au moment où le Conseil Municipal avait accordé cette facilité de paiement, les tribunaux administratifs et judiciaires, reconnaissaient à la taxe de pavage un caractère de réalité absolue : la créance de la Ville de Paris était garantie alors, par un droit de suite permettant de réclamer le paiement à tout détenteur de l'immeuble, quelle que soit l'époque de son acquisition, et par un privilège sur l'actif du débiteur assurant la préférence de la créance municipale à toutes autres, même hypothécaires.

Par la suite, ces mêmes tribunaux ont renié l'existence de ce privilège, puis du droit de suite (V. Note II. p. 353), la Ville se trouvait donc placée sur le rang de tout créancier chirographaire.

Elle essaya par divers moyens de corriger les effets de cette nouvelle jurisprudence qui portait une atteinte profonde à ses intérêts. Aussitôt des difficultés nouvelles surgissaient. Finalement, elle fut conduite à demander l'abrogation de cette faculté donnée aux riverains des voies classées par le décret de 1863.

Le décret du 13 Août 1906 approuva la délibération du

Conseil Municipal de Paris du 26 Mars 1906, rapportant l'art. 4 de celle du 6 Février 1863.

Toutefois, il a paru impossible d'admettre un mode de recouvrement différent sur les propriétaires d'une même rue.

Alors, la suppression de cette faculté a été limitée « aux rues au droit desquelles les opérations de voirie prévues par ladite délibération (du 6 Février 1863) et le décret du 23 Mai suivant, n'ont pas encore reçu un commencement d'exécution » (art. unique § 2).

La rédaction de cette délibération est mauvaise, car l'expression « commencement d'exécution » prête à un faux sens. Doit-on admettre qu'il y a eu commencement d'exécution des opérations de voirie prévues par le décret de 1863 quand, dans une rue classée par lui, la Ville a fait établir quelques trottoirs isolés, sur engagement souscrit par les propriétaires de payer toute la dépense, sans application des anciens usages.

Evidemment non, ce serait méconnaître le vœu du Conseil Municipal. Il faut que dans cette rue des opérations aient été poursuivies d'office, aux dépenses desquelles les riverains ont été appelés à contribuer et à se libérer en dix annuités. Le décret de 1906 n'a donc d'effet restrictif que pour les voies dans lesquelles il n'y a pas eu « commencement d'application » de la délibération du 6 Février 1863 en ce qui concerne la libération différée des riverains.

A titre d'indication, nous dirons qu'en 1904, la Ville de Paris estimait à 3.500.000 Frs. le montant approximatif des frais de pavage qui étaient encore à recouvrer sur les riverains au fur et à mesure de l'exécution des opérations de voirie, dans les voies classées en 1863, dont 1.700.000 pour les chaussées et 1.800.000 Frs pour les trottoirs.

Enfin, de 1896 à 1905, la Ville de Paris a perçu pour toute la ville, zones centrale et annexée, pour frais de premier pavage une moyenne de 200.000 Frs, par an. Tel est le montant de l'intérêt en jeu.

10. — *Déchéance des réclamations à propos du paiement d'annuités.* — Les réclamations relatives à la taxation du pavage, doivent être introduites, dans les trois mois qui suivent la publication du rôle de recouvrement (V. p. 228). Est-ce que ce délai va être offert à chaque perception d'annuité ?

Lorsqu'une taxe est établie pour une longue période, le principe de l'annualité de l'impôt entraîne, comme conséquence, la recevabilité d'une réclamation pour la cote recouvrable chaque année.

Le Conseil d'État n'en a pas jugé ainsi pour le pavage. En cas de paiement, par annuité, un seul rôle est émis, celui rendant exécutoire l'état de répartition. Les contribuables sont immédiatement informés de la totalité de leur imposition, et sont ainsi mis en demeure de présenter leurs observations dans les délais légaux. La somme est exigible en une fois, et la disposition de faveur adoptée par la Ville, pour recouvrer ses avances ne peut avoir pour effet de fournir aux bénéficiaires, de contester pendant dix ans, soit le principe de la taxe, soit même les annuités restant à courir. (C. E. 4 Août 1876 ; 3 Août 1877, D. 1877. 3. 106, S. 1879. 2. 223 ; 4 Juillet 1879, D. 1880. 3. 19. S. 1881. 3. 7).

11. — *Entretien des revêtements non reçus.* — Dans l'ancien Paris, les riverains sont tenus, sans aucun doute, d'assurer l'entretien de tout pavage ou revêtement non reçu à l'entretien par la Ville.

Un arrêt du Conseil du 15 Janvier 1638 prescrit aux propriétaires qui faisaient construire sans permission, d'ajouter à la chaussée du milieu, un revers pavé « qu'ils entretiendroient soigneusement pour la commodité des passants, tandis que lad. chaussée seroit tenue en bon état par les Prévost des Marchands et Eschevins, ainsi, qu'elle l'avoit été ci-devant ».

Si les riverains obtenaient, par exception, l'autorisation de ne revêtir les revers qu'en pavé de rebut, les réparations s'en

faisaient à leurs frais (Ordonnance du Bureau des finances, 17 Octobre 1766).

En général, ils entretenaient eux-mêmes les revers des chaussées restés en terrain naturel ou non munis d'un pavage en pavés d'échantillon (Ordonnance, même bureau, 5 Avril 1785 ; Dupain, *Pavé de Paris*, p. 180).

L'ordonnance de police du 25 Juillet 1862 renouvelant d'ailleurs le texte même de l'ordonnance du 8 Août 1829, rendue pour que les mêmes obligations de police soient applicables dans tout le Paris agrandi en 1860, enjoint aux propriétaires des maisons et terrains bordant les rues ou portions de rues pavées (art. 31) ou non pavées (art. 34) et dont l'entretien est à leur charge, de faire réparer et entretenir la viabilité par toutes dispositions convenables pour que la liberté et la sûreté de la circulation, ainsi que la salubrité ne soient point compromises.

Malgré ces textes, il est difficile de contraindre les récalcitrants d'opérer les travaux d'entretien sur ces revêtements contestés. La Cour de Cassation reconnaît que les contrevenants peuvent être traduits devant les tribunaux de simple police pour se voir faire application de l'art. 471, N° 15, C. P. Mais si le riverain conteste la légalité, en ce qui le concerne, de l'ordonnance de police en invoquant les anciens usages, le juge de paix ne peut prononcer la sanction pénale qu'après renvoi pour interprétation devant l'autorité administrative, sauf recours au Conseil d'État. C'est-à-dire que le différend au sujet du revêtement litigieux se trouvera, en pratique, directement introduit devant le Haut Tribunal administratif, non plus par une requête en décharge de taxe, mais par appel sur demande d'interprétation d'usages résultant d'anciens règlements (V. p. 40). Il est fort probable que le jugement, rendu en dernier ressort par le Conseil d'État, sera conforme à sa jurisprudence. Si un pavage quelconque remplissant les conditions que nous avons fait connaître p. 260, existait devant l'immeuble du propriétaire pour-

suivi, l'entretien sera déclaré incomber à la Ville et, partant, le tribunal répressif devra prononcer relaxe (V. p. 242).

Une contravention de grande voirie porterait la difficulté immédiatement devant les tribunaux administratifs. Il n'y a aucune raison de croire qu'ils se départiraient de leur jurisprudence établie, quant à la consistance des usages, parce que la question leur sera posée à propos d'un procès-verbal de grande voirie, plutôt qu'à l'occasion de demande en décharge de taxe. A moins encore qu'ils ne se déclarassent incompetents, puisque la contravention intéresse la commodité et la sûreté de la circulation et relève ainsi de la petite voirie, l'intégrité de la voie publique, dont la conservation appartient à la grande voirie, n'étant nullement atteinte. Il ne faut pas oublier qu'à Paris ce sont les actes dont une voie publique est susceptible qui sont répartis en grande ou petite voirie, suivant l'ancien sens donné à ces mots, tandis que pour les autres voies de communication de France, tous les actes sont de grande ou de petite voirie suivant le classement de la voie.

Nous y avons insisté déjà, p. 54. Il faut éviter ici la confusion résultant de l'ambiguïté de ces expressions (V. C. C. Ch. Cr. 15 Avril 1824, S. 1824. 1. 334).

TITRE II

TROTTOIRS

1. — *Origine et exposé historique.* — L'affectation d'une partie des voies de communication à l'usage exclusif de la circulation à pied se perd dans l'ombre des temps.

On cite qu'à Marseille, les riverains, d'après une coutume immémoriale, faisaient établir à leurs frais de véritables trottoirs au devant de leurs maisons.

Mais ce n'est là qu'une exception.

D'une façon générale, les anciennes chaussées étaient « fendues », c'est-à-dire composées de deux revers se joignant sur l'axe de la rue en y formant « caniveau ». Les eaux pluviales et ménagères s'y écoulaient en y constituant le « ruisseau ». Dans les larges voies, il y avait deux caniveaux bordant la chaussée centrale.

La circulation des voitures se faisait sur toute l'étendue de la voie, sans spécialisation.

Les premières tentatives faites, à Paris, en vue de réserver une portion de la largeur de la voie, à la circulation des piétons, datent du début du XVIII^e siècle.

Par un arrêt du 18 Octobre 1704, le Conseil d'État ordonna l'établissement, quai de la Grenouillère (aujourd'hui quai d'Orsay, près la rue Bonaparte), « d'un trottoir de neuf pieds (2^m92) de largeur, le long du parapet, pour le passage des gens à pied ».

D'autres essais ont été faits sur le Pont-Neuf, le Pont Royal, mais ce fut en 1781 que, pour la première fois, une rue, celle de l'Odéon, fut pourvue d'un trottoir de 10 à 12 pouces de hauteur avec bordure propre à soutenir la banquette, en vue de protéger les piétons attirés par la Comédie-Française, que l'on construisait alors. En 1782, une Ordonnance du Bureau des Finances prescrivait l'implantation d'une rangée de bornes dites « bornillons » à droite et à gauche de la chaussée, à une certaine distance des façades, derrière lesquelles les passants devaient se trouver en sûreté.

Pour l'historique et le développement des trottoirs, voir Dupain, *Pavé de Paris*, p. 181, 302 à 310.

Après des essais infructueux dûs aux mauvais matériaux mis en œuvre, les propriétaires, à qui on laissait l'entretien, résistaient à cette innovation, et l'usage des trottoirs s'étendait difficilement. Vers 1823, il fut alors décidé que tous les trottoirs seraient désormais établis en saillie. Les bons effets du nouvel aménagement furent mis en évidence. En 1826, l'administration favorisa la diffusion des trottoirs par deux mesures efficaces : 1° en participant dans les frais de leur premier établissement, c'est l'origine des « primes d'encouragement » ; 2° en prenant à sa charge leur entretien, comme elle le faisait pour la chaussée, car le trottoir n'était, en réalité, qu'un pavage perfectionné avec destination spéciale.

Les demandes de construction de trottoirs devinrent alors nombreuses. En 1835, date l'apparition du dallage en bitume, qui devait se généraliser, au point qu'aujourd'hui tous les autres modes de revêtement disparaissent, petit à petit, devant lui.

Dans les petites rues, l'introduction des trottoirs fut plus difficile. Mais on fit remarquer que toute la largeur de la chaussée qui ne fût pas multiple de celle nécessaire au passage d'une, deux, trois voitures, était inutile pour la circulation hippomobile, et pouvait être transformée en trottoir.

C'est en se basant sur cet argument, qui est loin d'être déci-

sif, quant à la facilité de la circulation des véhicules, que fut adoptée la répartition de la largeur des voies entre la chaussée et les trottoirs, qui fait l'objet de l'arrêté du 15 Avril 1846, lequel est encore en vigueur aujourd'hui.

La nécessité de construire des trottoirs se faisait de plus en plus sentir. Il n'existait pas, en général, à leur sujet d'anciens usages comme en matière de pavage.

Dans certaines villes, diverses mesures avaient été prises. Nous avons dit que la Ville de Paris en favorisait la création par une prime ; à Lyon, à Soissons, les habitants consentaient volontairement à payer les deux tiers de la dépense.

Malgré le désir réciproque des administrations et des riverains de les multiplier, de nombreuses villes se trouvaient privées des avantages qu'ils procuraient à la circulation.

Aussi, sans déroger aux usages d'après lesquels dans certaines villes, l'installation incombait aux propriétaires, soit en totalité, soit dans une proportion supérieure à la moitié de la dépense, la loi du 7 Juin 1845, pour favoriser leur diffusion, même dans les plus petites communes, autorisa d'imposer les frais de leur premier établissement aux riverains, dans une proportion qui pouvait atteindre la moitié de la dépense.

Et, par une interprétation rigoureusement exacte, le Conseil d'État estima que les trottoirs remplaçaient le pavage, puisque les revêtements dont ils étaient formés, constituaient eux-mêmes un « pavage perfectionné ». En conséquence, il décida que les riverains devaient supporter les frais de leur établissement, chacun en droit soy, dans la limite de la dépense qui leur incomberait si un pavage réglementaire de chaussée avait été établi en leur lieu et place (C. E. 4 Mars 1852, S. 1852. 1. 439 ; 14 Novembre 1879, D. 1880. 3. 29, S. 1881. 3. 13).

Pour passer en revue les questions diverses soulevées par l'établissement des trottoirs, nous suivrons le plan suivant : après avoir donné la définition du trottoir, justifié la participation du riverain dans les frais de construction de ces ouvrages, nous ferons connaître le régime des Trottoirs réglementaires, à

Paris, les travaux accessoires qu'ils entraînent, etc. Ensuite, nous donnerons un exposé rapide de la loi de 1845, puis nous dirons comment s'est faite l'adaptation des usages du pavage aux trottoirs.

2. — *Définition.* — Le trottoir, c'est la portion de la voie de communication réservée spécialement à la circulation à pied. Les Anglais le désignent sous le nom caractéristique de « foot way ».

Il est ordinairement constitué par une banquette en saillie établie de chaque côté de la chaussée, le long des façades des maisons riveraines de la voie publique.

Le trottoir est essentiellement distinct de la chaussée, par sa destination exclusive, par sa disposition et les matériaux dont il est constitué. Il s'en suit qu'un revers pavé dans les conditions analogues à celles de la chaussée, ou une banquette en terre même, maintenue par une bordure, ne constitue pas l'ouvrage désigné sous le nom de trottoir.

3. — *Utilité des trottoirs.* — *Justification de la participation des riverains dans les frais de construction.* — Comme le pavage, les trottoirs répondent à la fois à un intérêt public par la facilité donnée à la circulation des piétons, et à un intérêt privé, par la protection qu'ils procurent aux édifices.

Pour montrer l'utilité des trottoirs et donner la justification de la participation des riverains dans les frais de leur construction, nous ne pouvons mieux faire que transcrire l'exposé donné à ce sujet par M. Vivien, rapporteur à la Chambre de la loi du 7 juin 1845.

« L'utilité publique commande, dans un grand nombre de cas, l'établissement des trottoirs. Dans les villes et dans toutes les rues étroites, ils protègent les piétons contre les accidents graves, auxquels les expose le nombre toujours croissant des voitures publiques et particulières, partout ils leur offrent un sol plus uni, plus sec et moins exposé à toutes les dégradations

qu'occasionnent l'intempérie des saisons et, souvent, l'incurie municipale ; ils facilitent la circulation que la loi du 24 Août 1790 a considéré comme un intérêt d'un ordre assez élevé pour placer le soin de l'assurer parmi les devoirs nécessaires des magistrats communaux.

» A ces avantages publics, se joint pour le propriétaire riverain un profit personnel et direct. Les trottoirs sont, aussi, les protecteurs de l'édifice, à l'égard duquel ils remplacent heureusement les bornes placées, ordinairement, dans un but analogue ; au moyen d'une construction solide et imperméalable, ils préviennent les infiltrations auxquelles un pavé mal joint et, souvent, dégradé, si même la rue est pavée, expose les fondations des maisons. Enfin, ils rendent l'accès du rez-de-chaussée plus commode, et établissent des rapports plus directs et plus aisés entre la boutique, qui expose et cherche à vendre, et le public, qui veut voir et se propose d'acheter.

» Il y a donc avantage public et privé dans l'établissement des trottoirs ; le propriétaire y gagne comme la commune. Dès lors, il est juste que la dépense de leur construction soit partagée entre eux. L'obligation du propriétaire prend sa source dans la plus-value de sa maison, en vertu d'un principe déjà consacré, à plusieurs reprises, par nos lois.

» Un autre principe peut conduire à la même solution. Tenir à la voie publique, exercer le droit de s'en servir à toute heure, et d'y accéder sans intermédiaire, est un privilège qui doit avoir et qui a ses compensations. Le propriétaire est assujéti à toutes les servitudes que l'autorité municipale juge nécessaire de lui imposer : arroser en été, balayer en toute saison, se soumettre aux usages locaux, aux arrêtés de police, qui règlent des relations journalières, de la propriété privée et de la voie publique, sont les plus habituelles de ces compensations. Dans la plupart des villes, les propriétaires font les frais du premier pavage du revers qui longe leur immeuble..... L'obligation qui leur serait imposée, partout, d'en supporter une partie n'est que l'application du principe général qui leur prescrit de contribuer,

selon les cas, à l'établissement, à la construction, à la propriété de la voie publique dont ils ont les premiers, et en tout temps, la libre jouissance. »

Nous n'avons rien à ajouter à cette page.

Chapitre Premier

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Correspondant à la fois à un intérêt public et à un intérêt privé, les trottoirs peuvent être établis, soit d'office après déclaration d'utilité publique, soit sur la demande du riverain.

Dans tous les cas, il doivent satisfaire à des conditions techniques pour répondre aux besoins généraux et particuliers auxquels ils doivent satisfaire.

Dans chaque ville, il existe ordinairement un règlement relatif aux trottoirs, ou, à défaut, l'administration indique, pour chaque espèce, le mode de construction de l'ouvrage.

Le trottoir comporte toujours une bordure formant saillie pour soutenir la banquette et un revêtement constitué de dalles en granit, de bitume coulé, d'asphalte comprimé, de pavés smillés, de carreaux céramiques, de carreaux de verre coulé, etc., etc. Des matériaux de toutes sortes ont été essayés, le but poursuivi est d'offrir une surface résistante et unie en ménageant des pentes telles que les eaux n'y séjournent pas, et que le nettoyage en soit facile.

Mais quelques ouvrages supplémentaires sont indispensables. Il faut, en effet, assurer, au droit des portes d'entrée des immeubles, l'accès des voitures qui ont à y pénétrer. Pour cela, il convient de réduire la saillie de la bordure et d'établir un revêtement particulièrement solide et soigné pour résister au poids des véhicules, tout en fournissant l'aire régulière recherchée par le piéton.

Ordinairement, ces accès sont constitués par des pavés soigneusement taillés, établis sur des fondations, on les désigne alors sous le nom de « Passages pavés » quels que soient les matériaux dont ils sont constitués, et pour éviter le choc des voitures contre les pilastres des immeubles, ceux-ci sont défendus au moyen de bornes appelées « chasse-roues ».

Enfin, il faut prévoir la manière dont les eaux pluviales et ménagères provenant des immeubles arriveront jusqu'au ruisseau. Ici, on établira un simple caniveau, mais, ordinairement, l'écoulement des eaux usées se fait par des conduites en fonte ou en terre cuite, appelées « gargouilles », installées dans la largeur du trottoir et arrasées à son niveau.

Nous n'avons pas ici à rentrer dans la technique de la construction de ces ouvrages. Nous indiquerons sommairement, à titre d'exemple, le régime des trottoirs à Paris.

§ 1. — Trottoirs réglementaires à Paris

Le régime des trottoirs à Paris est établi par l'arrêté préfectoral du 15 Avril 1846, réglementant leur construction. Depuis cette époque, il n'a subi que quelques petites modifications.

1. — *Nature des revêtements.* — Deux modes de constructions sont réglementaires :

1^o Dans les rues centrales et commerçantes, les trottoirs doivent être entièrement en granit, bordure et dallage ;

2^o Dans les rues excentriques, l'Administration peut exceptionnellement autoriser les dallages en bitume, en pavés ou en d'autres matériaux, et des bordures en pierre calcaire comme celle de Château-Landon (art. 1^{er} et 19).

Ainsi, d'après l'arrêté, c'est le trottoir, bordure et dallage en granit qui constitue le revêtement obligatoire, et, dans certains cas, dont l'Administration s'est réservée l'entière faculté d'appréciation, d'autres matériaux peuvent être admis.

Depuis quelques années, les dallages en granit sont en défa-
veur, c'est le trottoir en bitume coulé et bordure en granit, qui
tend à se généraliser par suite de la grande facilité qu'il offre
pour les raccordements sur fouilles ouvertes sur la voie publi-
que, toujours trop fréquemment. On peut dire qu'aujourd'hui,
c'est le seul revêtement employé, les autres même sont conver-
tis, quand l'occasion s'en présente.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État voit dans cette disposi-
tion la preuve de l'existence de deux usages distincts : l'un
relatif aux rues commerçantes, l'autre employé dans les voies
où la circulation est moindre, et en conclut que les trottoirs
pavés avec bordure en pierre calcaire, en cas de contestations,
peuvent être considérés comme réglementaires (C. E. 15
Février 1901).

2. — *Largeur.* — La largeur du trottoir est fonction de celle
de la rue.

En général, chaque trottoir occupe le cinquième de la lar-
geur totale de la voie, ainsi deux cinquièmes sont affectés à la
circulation à pied, les trois cinquièmes restants, constituent
la chaussée.

Quand la rue a moins de 12^m00 de largeur, un plus grand
espace proportionnel est réservé à la chaussée. A partir de
20 mètres et au-dessus, chaque trottoir a toujours 4 mètres.
Pour le détail, nous renvoyons à l'arrêté du 15 Avril 1846.

L'arrêté du 5 Juin 1856 prévoit que les voies des boulevards
et avenues de 26 mètres et au-dessus de largeur seront plantées.
Les voies ayant moins de 35 mètres, doivent être pourvues
d'un trottoir à pente unique, dont la largeur varie de 7 à
10 mètres avec une rangée d'arbres ; et au-dessus de 35 mètres,
il est prévu un trottoir de 3^m50, longeant les maisons et un
plateau planté de deux rangées d'arbres de 8 à 9^m50 de lar-
geur.

Mais, dans ces grandes avenues, les plateaux plantés et les
contre-allées ne sont pas laissés, sur toute leur étendue à la

charge des riverains. Ils en doivent l'entretien sur la zone de 4 mètres longeant leurs immeubles (Arrêtés du 20 Avril 1847 ; 5 Juin 1856, art. 3. (V. p. 114).

Lorsque les travaux exécutés répondent aux conditions imposées à l'adjudicataire des travaux des trottoirs dans Paris, ils peuvent être pris à l'entretien de la Ville, comme le pavage (Arrêté du 26 Juin 1852).

On trouve l'origine de ces prescriptions dans les anciens règlements.

L'arrêt du Roy du 26 Mars 1639 prescrit que les revers des grandes rues et chaussées seront pavés, au droit des immeubles situés en dedans de la ville, « sur telle quantité de toises qu'il conviendra pour chaque revers desdites rues ; et pour les maisons et héritages des faubourgs,... deux toises seulement de largeur sur la longueur. »

C'est donc l'obligation la moins onéreuse pour les riverains qui a été retenue.

3. — *Bordures.* — La bordure des trottoirs, d'après l'arrêté organique, devrait être élevée de 17 centimètres au-dessus du pavé. La pratique a conduit à réduire cette hauteur, elle est ordinairement maintenant de 0^m12 à 0^m14.

Devant les portes cochères, sur deux mètres de largeur, la bordure n'a que 0^m04 au-dessus du ruisseau.

Il a été fait usage, à un moment donné, de bordures à refouillement, afin que les eaux s'écoulant dans le caniveau soient recouvertes, la difficulté du nettoyage du ruisseau a fait complètement abandonner ce système.

Aujourd'hui, la seule bordure réglementaire admise est celle constituée par des libages de granit d'une section de 0^m30 × 0^m30. Au changement de direction des voies publiques, les bordures des trottoirs sont taillées suivant un arc de circonférence d'un cercle de rayon déterminé suivant les besoins.

Ces bordures reposent sur une fondation de 0^m30 d'épaisseur en maçonnerie de moëllons ou en béton.

Une description plus étendue de ces ouvrages nous entraînerait à des détails techniques qui n'ont pas leur place ici.

D'autres genres de bordures sont également employés par l'Administration, mais comme ils ne sont pas admis comme libérateurs des travaux de premier établissement à la charge des riverains, nous ne nous y arrêterons pas.

4. — *Dallages*. — D'après l'arrêté du 15 Avril 1846, trois modes de dallages sont envisagés : le granit, le bitume, le pavé.

Nous ne donnerons encore ici qu'une brève indication sur la constitution des ouvrages considérés par l'Administration comme libérateurs.

Une pente transversale de 0^m04 par mètre est donnée autant que possible à tous ces revêtements pour assurer une évacuation rapide des eaux pluviales.

Granit. — Les granits, dit l'art. 15 de l'arrêté précité, devront satisfaire par leurs dimensions, qualité, provenance, taille et mise en œuvre à toutes les conditions du cahier des charges de l'adjudication générale des travaux de cette espèce.

Le dernier cahier des charges en vigueur (1914) prévoit que le granit employé proviendra des bancs les plus durs des carrières de Normandie ou de Bretagne, les dalles seront taillées sur une face, elles auront au moins 0^m40 de largeur sur 0^m10 d'épaisseur. Elles seront posées sur un lit de mortier de chaux hydraulique de 0^m03 d'épaisseur au moins, étendu sur une couche de sable de 0^m10 au moins, après arrosage et pilonnage.

Bitume. — Le bitume coulé pour trottoir est constitué de mortier bitumeux composé de roche asphaltique, de bitume naturel raffiné, de goudron de schiste et de sable. Le dosage du mélange est rigoureusement spécifié au cahier des charges de l'entreprise, et chacun des éléments doit provenir des mines et des carrières nommément désignées, sauf le sable, qui doit répondre aux conditions générales d'un bon sable de rivière.

Toutes ces précautions sont prises parce que le dallage en

bitume ne vaut que par ses constituants, le soin apporté à sa fabrication et à sa confection.

Le dallage en bitume coulé a 0^m015 d'épaisseur, il est étendu sur un massif de fondation de 0^m09 d'épaisseur en béton de chaux hydraulique recouvert d'un enduit, en mortier de chaux, d'un centimètre.

Le mètre superficiel revenait environ à 6 fr. 25, en 1914.

Pavage. — Il figure encore comme réglementaire dans l'arrêté du 15 Avril 1846, mais comme ne pouvant être accepté qu'exceptionnellement. Depuis longtemps, aucune autorisation semblable n'a été donnée.

Sur les trottoirs, seuls, les passages pour voitures sont pavés (V. Passages pavés, p. 289).

L'aire du trottoir doit être constituée par un pavage appareillé en quinconce, smillé à la surface, avec joints de 0^m005 au plus, sur fondation de sable de 0^m15, les pavés de 0^m16 ou 0^m20 cubiques, doivent être posés à bain de mortier de chaux hydraulique, les joints garnis du même agglomérant.

Ce pavage revient fort cher, sans donner les facilités d'entretien du trottoir en bitume.

§ 2. — Travaux complémentaires

Nous avons dit que pour jouir des droits qu'ils ont sur la voie publique, les riverains sont obligés de prendre certaines mesures pour ne pas nuire aux ouvrages d'intérêt général, ni entraver la sûreté et la commodité de la circulation.

Ces travaux complémentaires peuvent être groupés en trois catégories :

1° Ceux destinés à assurer le droit d'accès à l'immeuble, ils consistent principalement en passages pavés ;

2° Ceux destinés à exercer le droit d'égout, projection des eaux pluviales et ménagères sur la voie publique : gargouilles ;

3° Ceux dont l'objet est de protéger l'immeuble : bornes, chasse-rôques, etc.

Nous allons donner, comme précédemment, une courte notice de ces ouvrages, en insistant sur leurs différences juridiques, d'après le but qu'ils doivent atteindre.

1. — *Droit d'accès. — Passages pavés.* — Aucun passage particulier pour les voitures, en travers des trottoirs et des contre-allées, ne peut être établi s'il n'a été autorisé par l'autorité compétente.

A Paris, ces passages doivent être placés normalement aux bordures des trottoirs, et passés entre les lignes d'arbres, quand la voie est plantée.

Le passage pavé réglementaire pour porte-cochère est appareillé en échiquier, posé à bain de mortier, les joints maçonnés ne doivent pas avoir plus de 0^m005 de largeur. Le pavé utilisé est du grès de l'Yvette, premier choix, taillé au panneau, uniformément échantillonné, de 0^m16 ou 0^m20 cubiques.

Si les véhicules devant passer sur ce pavage sont lourds, une fondation de béton de 0^m15 d'épaisseur peut, en outre, être exigée.

Quelquefois, dans les voies de luxe, il est établi des passages en bitume coulé, de 0^m04 d'épaisseur, considéré également comme réglementaire.

Ils sont établis sur une fondation en béton de ciment de laitier de 0^m15 d'épaisseur. La surface supérieure de l'enduit est quadrillée.

Ces ouvrages sont exclusivement établis à l'usage de l'immeuble, aussi sont-ils imputés entièrement au compte des propriétaires riverains, sans réduction ou diminution du fait de leur développement.

Ce sont de véritables travaux de viabilité, remplaçant un revêtement qui serait nécessaire pour la circulation générale.

Aussi le Conseil d'État les admet, pour leur montant intégral, dans le décompte des taxes de pavage ou de trottoirs, dont le

recouvrement est poursuivi, comme en matière de contributions directes, par application des lois du 18 Juillet 1837, art 44, et du 5 Avril 1884, art. 140.

Passages circulaires. — Certains propriétaires, pour leur commodité personnelle, sollicitent l'établissement de passage circulaire sur les trottoirs ou les contre-allées, de façon que les voitures puissent venir se ranger au long de l'entrée même de leur immeuble, sans y pénétrer.

Quand les conditions le permettent, l'Administration accorde la permission demandée, mais elle exige l'établissement d'une piste en asphalte comprimé, comme pour les chaussées, mais avec surface supérieure quadrillée.

Il s'agit là d'un ouvrage établi, à titre de tolérance précaire et révocable, *ad nutum*, aux risques et périls du permissionnaire.

Aussi, l'Administration subordonne son autorisation à telles conditions qu'elle juge utiles, ordinairement elle réclame au propriétaire la totalité des frais d'établissement du passage, il doit s'engager à payer les frais d'entretien, et à rembourser, à première demande de la Ville de Paris, les frais de rétablissement de la viabilité primitive.

Ces ouvrages ne dérivant pas de l'obligation du pavage, sont soumis aux règles des autorisations données à titre précaire sur le domaine public, nous n'y insisterons pas autrement.

Pour l'entretien de ces ouvrages (V. T. III, Ch. I^{er}, § 3, p. 327).

2. — *Droit d'égout.* — *Gargouilles et Caniveaux.* — Déjà, sous l'ancien régime, la servitude d'égout, sur la voie publique, des eaux ménagères était réglementée. Il était défendu d'établir des évier de maisons plus haut que le rez-de-chaussée, et les ruisseaux devaient être construits, vis-à-vis de ces évier, pour faciliter l'écoulement des eaux ; leur entretien et leur réfection incombaient également aux riverains.

Aujourd'hui, pour assurer le libre usage de la voie publique,

pour la commodité de la circulation, et dans l'intérêt de l'hygiène, les maires peuvent ordonner aux propriétaires de disposer les gouttières des maisons de la manière la plus favorable à l'écoulement des eaux usées. Ils tiennent ce droit des pouvoirs réglementaires de police qui leur sont conférés par l'art. 3, titre XI, de la loi des 16-24 Avril 1790 (L. 5 Avril 1884, art. 97).

A Paris, toutes les eaux pluviales et ménagères, dans les rues pourvues d'un égout, doivent y être conduites souterrainement (Décret du 26 Mars 1852, art. 6).

Mais, dans les autres voies, ces eaux résiduaires doivent prendre leur écoulement sous le dallage du trottoir, au moyen de gargouilles en fonte, dans la partie supérieure desquelles est pratiquée une rainure (pour en faciliter le nettoyage) et posées à plein bain de mortier sur un massif de maçonnerie de moellons de 0^m15 de hauteur, de 0^m28 de largeur, avec mortier de chaux hydraulique (art. 5, Arrêté du 15 Avril 1846).

L'arrêté du Maire imposant aux propriétaires l'obligation d'établir entièrement à leurs frais un chenal spécial ou un caniveau de forme et de dimensions appropriées pour assurer l'écoulement des eaux ménagères à travers les trottoirs qui bordent leurs maisons, peut intervenir sans qu'aucune des formalités imposées par les anciens règlements ou la loi du 7 Juin 1845, ne soit accomplie : ces textes étant tout à fait étrangers à la servitude d'égout.

Le caractère de mesure de police attaché aux injonctions émanant de l'autorité municipale, relativement à l'exercice de cette servitude, demeure entier, même si ces injonctions ont été formulées à propos de l'établissement de trottoirs construits par application, soit des usages, soit de la loi de 1845 (C. C. Ch. Cr. 13 Mars 1862, D. 1865. 5. 397).

De cette différence d'origine de l'obligation des riverains, s'écoulent deux conséquences :

1^o Quant à la compétence des différends qui pourraient s'élever à son sujet ;

2^o Quant au mode de recouvrement des dépenses.

1^o *Compétence.* — S'agissant d'une mesure de police concernant la propreté et la salubrité, les infractions aux arrêtés municipaux, réglant le mode de conduite, jusqu'au caniveau de la route, des eaux pluviales et ménagères, constituent des contraventions de petite voirie, même sur les routes placées sous le régime de la grande voirie, à moins qu'il n'y eût dégradation à la voie publique (C. E. 9 Mai 1902, D. 1904. 3. 12, S. 1905, 3. 40).

Le fait d'établir le chenal en bois ou en briques, constitue une contravention, si l'arrêté municipal ordonne d'utiliser une gargouille en fonte, même sur une route nationale ou départementale, et même si le contrevenant excipe d'une autorisation de l'Administration des Ponts et Chaussées, qui n'a pas qualité de réglementation des mesures à adopter pour la commodité de la circulation (C. C. Ch. Cr. 19 Mars 1863. D. 1867, 5. 453).

Le tribunal de Police est seul compétent pour juger ces infractions, qui constituent des contraventions réprimées par l'art. 471, § 15°, du Code Pénal.

2^o *Recouvrement.* — Lorsque les frais d'établissement d'une gargouille sont compris dans la taxe de pavage ou trottoir, réclamée à un riverain, le Conseil d'Etat prononce décharge de cette partie de la contribution, parce qu'aucune disposition de loi n'autorise les Villes à poursuivre le recouvrement de cette dépense, comme en matière de contribution directe (C. E. 11 Juin 1886 ; 20 Juin 1891. D. 1892. 3. 117, S. 1893. 3. 77).

C'est très juridique, attendu que, seules, peuvent être recouvrées par rôle de recouvrement rendu exécutoire par le Préfet, les taxes particulières dues par les habitants en vertu de lois spéciales ou d'usages locaux (Lois du 18 Juillet 1837, art. 44 ; du 5 Avril 1884, art. 140). Or, ce n'est plus le cas pour les travaux exécutés par mesure de police, le recouvrement de pareilles dépenses ne peut être opéré que sur un état dressé par le Maire et visé par le Préfet ou le Sous-Préfet (Loi du 28 Juillet 1837, art. 63 ; Loi du 5 Avril 1884, art. 154).

Mais, en payant les frais d'établissement de la gargouille, les propriétaires prétendent souvent qu'ils ne doivent pas supporter de taxe relativement à la surface occupée par le chenal. A titre de renseignement, nous ferons remarquer, qu'ordinairement, pour certain revêtement tout au moins, la surface de la gargouille n'est pas en effet déduite explicitement de l'évaluation de la surface du revêtement imputé au redevable. Le montant compté ainsi en trop, est au fond une plus-value attribuée pour la sujétion créée par la présence des gargouilles, au niveau desquelles il convient d'arraser les dallages, ce qui comporte une petite main-d'œuvre supplémentaire, dont il est ainsi tenu compte.

Il résulte de cela que sur l'emplacement de la gargouille ou du chenal assurant la servitude d'égout en droit strict, l'immeuble riverain n'est pas libéré de l'obligation du pavage, et en cas de suppression de ces tuyaux, les frais de viabilité sur la surface correspondante pourraient être réclamés au riverain, conformément aux usages.

3. — *Protection de l'immeuble, bornes, chasse-roues. etc. —*

En principe, est interdite, la pose de bornes pour la protection des immeubles particuliers contre les chocs dont ils sont menacés par la mauvaise conduite des voitures, spécialement aux angles des rues (Edit de Décembre 1607, §§ 3, 4, 10, (applicable à toute la France) ; Arrêtés du Préfet de la Seine du 15 Avril 1846, art. 6 ; du Préfet de Police du 25 Juillet 1862, art. 82, (pour Paris).

Par exception, la pose des bornes, bornillons, etc., peut être faite mais avec la permission du Maire. Cette autorisation ne constitue qu'un simple acte de tolérance contraire aux précédentes dispositions réglementaires. Elle ne peut conférer aucun droit définitif pour le bénéficiaire, et est révocable *ad nutum*. Cette révocation rentre dans les attributions de l'autorité municipale (C. C. Ch. Cr. 18 Août 1847. S. 1848. I. 95). Une pose non autorisée par le Maire, constitue une contravention de

simple police. C. P. 471. (C. C. Cr. 1^{er} Juillet 1848. D. 1848. 5. 374, S. 1848. 1. 750).

Ni l'arrêté municipal, ni l'arrêté d'injonction, ordonnant l'enlèvement des bornes existant au devant des maisons, pris par application de l'édit de Décembre 1607, ne sont de nature à être déferés aux tribunaux par voie contentieuse. Il s'agit là d'un acte de pure administration (C. E. 22 Décembre 1859).

Ces ouvrages sont établis entièrement au compte des propriétaires, et ils doivent en outre, lors de leur suppression, les frais de raccordement et de premier pavage à l'emplacement qu'ils occupaient.

Un arrêté préfectoral du 29 Juin 1857 prescrivait comme mesure de protection des arbres au long des passages pavés, l'installation des chasse-roues.

Mais tous ces ouvrages, sont sans utilité quand la voie est pourvue de trottoirs, qu'ils encombrent inutilement, aussi leur disparition est-elle à peu près complète.

§ 3. — Réception à l'entretien

Quand un trottoir a été construit sur mise en demeure de l'Administration, ou sur la demande du riverain, comme nous le verrons au titre III suivant, pour être admis à l'entretien de la Ville, il faut qu'il fasse l'objet d'un procès-verbal de réception émanant de l'autorité administrative.

L'arrêté du 15 Avril 1846 autorisait l'établissement des trottoirs par des entrepreneurs du choix des propriétaires, les matériaux à employer étaient examinés, acceptés et marqués, par les agents du Pavé de Paris, chargés de faire l'implantation de l'ouvrage, les travaux étaient surveillés par eux, pour s'assurer de leur rigoureuse exécution conforme aux conditions réglementaires (Art. 10).

Aussitôt après l'achèvement du trottoir, un procès-verbal de réception était dressé par l'ingénieur en présence du proprié-

taire ou lui dûment appelé (art. 11). Si toutes les conditions réglementaires étaient remplies, l'administration en prenait à sa charge l'entretien. En cas contraire, le propriétaire était mis en demeure de faire disparaître les malfaçons dans un délai de deux mois, faute de quoi procès-verbal de contravention devait être dressé, et la démolition de l'ouvrage ordonnée.

Toutefois, si la sûreté de la circulation, n'était pas compromise, sur la demande de l'intéressé, l'ouvrage pouvait être toléré, mais à charge d'entretien par ses soins.

Ce mode d'exécution présentait des inconvénients pour les dallages en bitume, qui ne valent que par la parfaite préparation des mastics employés. Aussi, l'arrêté du 4 Décembre 1861 décida, qu'à partir du 1^{er} Janvier 1862, les trottoirs en bitume, pour être reçus à l'entretien de la Ville devront avoir été construits par l'entrepreneur de l'Administration. Les propriétaires conservaient la faculté de s'adresser à un entrepreneur de leur choix mais dans ce cas, l'entretien de l'ouvrage restait à leur compte.

La diffusion des trottoirs n'avait pas été sans quelques tâtonnements. Evidemment, qu'en droit aucun d'eux n'aurait dû être construit sans une autorisation régulière ; mais à l'époque où l'administration municipale a voulu inciter les propriétaires à faire ces ouvrages, elle n'a point fixé de suite, la nature des matériaux ; elle faisait elle-même des essais. Il en est résulté une large tolérance des pouvoirs publics. Aussi par mesure de bienveillance, pour tenir compte de l'exemple donné par les premiers constructeurs, l'arrêté du 7 Octobre 1848 autorisa de proposer la réception, à l'entretien de la Ville, de tous les trottoirs en granit, en lave et en bitume, installés antérieurement à l'arrêté réglementaire du 15 Avril 1846, sous certaines conditions de remise en état au moment de la reconnaissance de l'ouvrage par les Ingénieurs.

Seuls les trottoirs construits en contravention avec des matériaux prohibés par l'Administration parisienne, ne pouvaient

pas faire l'objet de la réception de pure faveur faite pour la liquidation du passé.

§ 4. — **Divers modes de contribution des riverains**

Les trottoirs peuvent être construits d'office par mesure d'ensemble par l'Administration, ou être établis sur la demande des riverains.

Pour l'exécution d'office, deux cas peuvent se présenter, suivant qu'il existe dans les localités des anciens usages ou non.

Aussi trois modes de participation des riverains doivent être envisagés :

1° *Exécution sur la demande des intéressés.* — Il y a offre de concours pour l'exécution d'un travail public. Ce mode de participation entre dans la catégorie des travaux de voirie exécutés sur convention intervenue avec les riverains. Il fait l'objet du Titre III ci-après, auquel il y a lieu de se référer purement et simplement.

2° *Application d'usages relatifs au pavage.* — Le trottoir, nous l'avons dit, est considéré comme un pavage perfectionné, pour la construction duquel, la commune peut faire l'application de ses usages anciens relatifs au pavage qu'il remplace. (Loi du 7 Juin 1845, art. 4 ; C. E. 16 Février 1912 ; 18 Avril 1913).

Si donc, une ville désire faire procéder à la confection de trottoirs en invoquant ses anciennes coutumes, la municipalité pourra poursuivre la réalisation de ses projets en se conformant à ses usages relatifs au pavage. Voir Titre 1^{er} ci-dessus, auquel il n'y a rien à ajouter, en ce qui concerne spécialement les trottoirs.

3° *Droit commun.* — *Loi du 7 Juin 1845.* — Pour permettre dans toutes les localités, quelle qu'en soit l'importance, de bénéficier des avantages résultant de l'installation de trottoirs, le législateur a donné à toutes les municipalités la faculté d'appeler, à participer dans la dépense de premier établissement, les riverains des rues à pourvoir de tels ouvrages. C'est l'obligation créée par cette loi moderne qui va être examinée dans le chapitre suivant.

Chapitre II

CONSTRUCTION DE TROTTOIRS PAR APPLICATION DE LA LOI DU 7 JUIN 1845

Pour favoriser l'extension des trottoirs, le législateur a autorisé les communes à contraindre les propriétaires riverains à contribuer dans les frais d'établissement de ces ouvrages.

Il avait été soutenu que le trottoir est un luxe qui contribue plus à l'embellissement de la Ville qu'à la sûreté de la circulation, et que l'obligation allait grever durement des habitations chétives, alors que les immeubles les plus somptueux seront, à égalité de développement sur la voie publique, taxées pour la même somme. Dans les petites bourgades surtout, les disproportions pourraient être flagrantes. Aussi, le projet de loi présenté n'avait visé que les communes dont la population agglomérée serait de 3.000 habitants. Mais, sur l'observation que les trottoirs peuvent être utiles, indispensables même, dans certains villages, il fut admis que seule l'utilité publique devait être consultée.

La propriété, qui allait être frappée par cette charge nouvelle, devait être rigoureusement défendue, dans la pratique, contre tout entraînement des autorités locales, et aussi contre les exigences tracassières de municipalités.

En principe, les travaux de viabilité des voies urbaines sont charges communales ; la loi nouvelle dérogeait au droit commun. Il fallait que des garanties soient données afin que les

opérations, qu'elle permettrait d'imposer, soient bien exclusivement favorables à l'intérêt général et non à celui de certains habitants.

C'est dans cet esprit que les conditions inscrites dans la loi ont été adoptées.

Pour éviter l'arbitraire, la loi exige d'abord que les rues et places, où les travaux seront exécutés, aient fait l'objet d'un plan d'alignement arrêté par ordonnance royale et que les trottoirs aient été reconnus d'utilité publique. C'est au Conseil Municipal de provoquer cette déclaration. Il doit, en outre, approuver le devis des travaux, tout en laissant aux propriétaires la faculté de faire le choix entre certains matériaux, puis il aura à répartir la dépense.

Enfin, c'est une ordonnance royale qui devait statuer définitivement tant sur l'utilité publique que sur les autres objets compris dans la délibération du Conseil Municipal. La portion à charge des riverains ne peut excéder la moitié de la dépense, elle est recouvrée comme en matière de contribution directe.

Les formalités comportent donc une délibération du Conseil Municipal, une enquête locale, une décision de l'autorité supérieure. Elles constituent la défense de la propriété privée contre tout arbitraire, aussi elles ne peuvent plus être utilement remplies après la réalisation du projet (C. E. 19 Avril 1902).

Voilà la physionomie générale de la loi du 7 Juin 1845.

Pour l'étudier dans son détail, nous suivrons le plan suivant : après avoir examiné les conditions d'applicabilité (voies, travaux auxquels elle s'étend), nous verrons sur quoi doit porter la délibération du Conseil municipal, (choix des matériaux), l'approbation du devis, le mode de répartition des travaux, quelles sont les particularités de la déclaration d'utilité publique, de l'enquête préliminaire à celle-ci, ensuite le mode de recouvrement et enfin comment sont réglées les contestations qui peuvent naître à son sujet.

La loi de 1845 respecte les usages pratiqués dans les villes, mais ceux-ci peuvent aussi être invoquées pour l'établissement

de trottoirs, d'après le droit commun institué par ce texte ; il faut dire, pour terminer, comment vont s'allier éventuellement ces deux sources d'obligations des riverains.

§ 1. — Conditions d'applicabilité

Voies où des trottoirs peuvent être établis

La première condition imposée par la loi du 7 Juin 1845 (art. 1^{er}), c'est que la rue ou la place dans laquelle ces trottoirs peuvent être établis ait fait l'objet d'un plan d'alignement arrêté définitivement par ordonnance royale (par le Préfet, depuis le 25 Mars 1852).

Cette clause a été introduite pour interdire tout abus d'autorité du pouvoir local qui aurait pu, à son gré, prévoir des travaux sur des parties de son domaine privé livré à la circulation publique, ne présentant pas un intérêt immédiat pour la circulation.

D'ailleurs, il est facile aux municipalités de procéder d'abord, si elles le croient nécessaire, à l'établissement des plans d'alignement ou à la modification de ceux existants (Loi du 5 Avril 1884, art. 68, 7°), elles peuvent toujours obtenir que leurs voies publiques reçoivent cette sanction de l'autorité supérieure.

Depuis le décret du 25 Mars 1852, l'approbation des plans d'alignement rentre dans les attributions préfectorales. Cette circonstance est de nature à faciliter incidemment la construction des trottoirs.

Il n'est pas nécessaire que la voie ait fait l'objet d'un plan spécial d'alignement, si elle est comprise dans un plan général régulièrement dressé et approuvé pour toute une partie de la commune, le vœu de la loi est rempli et réciproquement (C. E. 19 Avril 1902).

1. — *Nature des voies.* — La loi de 1845 est intervenue pour fournir une aide fiscale aux communes. Ce sera donc, en prin-

cipe, sur les voies dont l'entretien pèse sur les budgets municipaux que des trottoirs pourront être établis en application de cette loi.

Aucune distinction n'étant faite entre les rues et places suivant leur voirie, des trottoirs pourront donc être exécutés dans les conditions ordinaires dans la traversée où le prolongement des chemins vicinaux pour les raisons que nous avons données p. 50, y compris ceux de grande communication (C. E. 19 Avril 1902).

De même, si la traverse d'un chemin rural se trouve comprise dans un plan général d'alignement d'une commune, la loi de 1845 est applicable (C. E. 15 Février 1902. D. 1903. 3. 84).

Sur les routes départementales et nationales, nous avons dit, page 52 que les villes pouvaient faire établir dans la traverse, à leurs frais, des revêtements sur les revers et accotements pour les besoins de la circulation locale, après entente avec l'autorité préfectorale, quant aux dispositions techniques à adopter pour les ouvrages. Dans cette même mesure, la loi de droit commun étend son action sur ces chemins de grande voirie (C. E. 19 Novembre 1886. D. 1888. 3. 29, S. 1888, 3. 39).

2. — *Terrains bâtis et non bâtis.* — Notons encore que la loi ne fait aucune distinction au sujet de la taxe entre les terrains bâtis ou non bâtis, elle est exigible dans tous les cas (C. E. 15 Février 1902).

3. — *Ouvrages libérateurs.* — a. *Premier établissement.* — La loi (art. 1 et 2) envisage « l'établissement des trottoirs ». Aussi, elle ne saurait être invoquée utilement en cas de réfection, de reconstruction, de modifications ou d'entretien de ceux-ci.

Certains administrateurs ont fait remarquer qu'ainsi comprise, cette loi perdait une grosse partie de son importance, car, avant 1845, il existait dans la plupart des villes des trottoirs plus ou moins rudimentaires qui ont été établis, sans plan

d'ensemble, à la suite de permission de voirie ou par application des usages locaux, et, si leur existence devait suffire pour mettre un obstacle au concours imposé aux riverains par la loi précitée, son but, qui est de substituer un ensemble complet et uniforme à un état de chose défectueux, ne serait jamais atteint.

Le Conseil d'État, dans cette matière régie par des dispositions exceptionnelles, dut s'en tenir à l'interprétation *strictissimo sensu*. Il estima que seuls les travaux de premier établissement pouvaient faire l'objet de l'obligation pesant de ce chef sur la propriété privée (C. E. 5 Janvier 1860 ; 9 Avril 1868 ; 1^{er} Août 1884 ; 18 Janvier 1890. S. 1892. 3. 48 ; etc.).

Cependant, dans une espèce où un revêtement avait été réalisé le long d'une route départementale aux frais du département, *sans contribution des riverains*, la déclaration d'utilité publique de réfection de ces trottoirs a été reconnue comme régulière (C. E. 8 Mars 1889. D. 1890. 3. 61, S. 1891. 3. 28).

De même, si le trottoir est établi en partie sur une portion désaffectée de la chaussée, pour le pavage de laquelle le riverain avait même participé, conformément à l'usage local, sa nouvelle taxation pour le premier établissement de trottoir, par application de la loi de 1845, fut jugée bien fondée (C. E. 1^{er} Août 1884).

De cette jurisprudence, il ressort cependant que dans l'esprit du juge suprême, les riverains doivent participer une fois pour toutes à l'établissement d'un trottoir qu'ils aient été amenés à le faire, soit par application des usages, soit sur leur demande par permission de voirie.

Mais leur obligation remplie, ils sont définitivement libérés. Ce principe semble se dégager nettement des décisions intervenues à ce sujet et il répond très bien à la lettre de la loi de 1845.

En comparant ce principe de libération et celui admis par l'usage de Paris, on constate entre eux une similitude et une différence :

Analogie. — Le riverain est tenu dans les deux cas à participer aux frais de premier établissement d'un revêtement.

Différence. — La loi de 1845 exige la constitution de l'ouvrage complet constituant le trottoir, quels que soient les revêtements préexistants à sa confection et y compris les frais de raccordements de pavage qu'il comporte. Au contraire, pour être libéré de l'obligation du pavage, d'après les usages de Paris, il faut supporter les frais d'établissement d'un pavage, (ou d'un travail équivalent) sur toute l'étendue de la voie publique au droit soi, sans chevauchement dans les opérations qui pourraient être faites successivement.

Quoiqu'il en soit, il faut pour satisfaire à la loi moderne, que l'ouvrage constitue réellement un trottoir.

A. — *Banquettes en terre pourvues d'une bordure.* — Ces banquettes ne sont pas de véritables trottoirs dans le sens de la loi du 7 Juin 1845, et leur remplacement par des plates-formes en asphalte ou en bitume ont, le caractère de premier établissement (C. E. 11 Juin 1886 ; 23 Juillet 1909. D. 1911. 3. 80).

B. — *Bordures.* — Si la pose d'une simple bordure constitue un travail recouvrable partiellement (V. p. 305), la substitution d'une bordure en grès par une bordure en granit correspond à un travail de reconstruction dont la dépense ne peut être mise à la charge des riverains par application de ladite loi (C. E. 11 Juin 1886).

Observations. — Par application des usages, ce remplacement est admis à la charge des riverains si la bordure en grès n'est pas réglementaire (Coutume de Paris. V. p. 267).

b. — *Revers pavés.* — Il a été jugé, pour la Ville de Paris, dans des circonstances exceptionnelles, que les revers pavés ne constituaient pas des trottoirs, au sens de la loi de 1845. Il s'agissait de décisions d'espèces en discordance avec la propre jurisprudence du Conseil d'État (V. plus loin, Rues de Paris. p. 306).

Celle-ci au contraire, donne le caractère de trottoir libératoire de l'obligation créée par cette loi, à un simple exhaussement

constitué par un revers pavé maintenu par une bordure en pierre de taille, établi déjà avec le concours des riverains. (C. E. 11 Mars 1869).

c. — *Elargissements*. — En cas de changement des alignements, si une modification est entraînée de ce fait aux trottoirs, il semble que le riverain ne saurait être taxé par application de la loi de 1845.

La loi pour imposer aux municipalités toute la modération désirable, en pareille occurrence, a permis avec la participation du riverain, l'aménagement d'un trottoir, d'un seul ouvrage, dans les rues où l'alignement est définitif. Si, donc, après avoir usé de cette faculté, une commune venait à donner de nouvelles limites à la voie, elle ne pourrait pas appeler le propriétaire à participer non seulement, aux frais de remaniement du trottoir, mais même à ceux des revêtements appliqués sur la partie rescindée.

Nous avons vu que pour l'application des usages, d'après une jurisprudence constante, au contraire, le riverain et même l'opposite étaient appelés à contribuer dans cette hypothèse (V. p. 131).

Cependant dans le cas, où au moment de l'exécution des trottoirs par mesure d'ensemble, l'immeuble était frappé de reculement, par un alignement antérieurement approuvé, il n'y aurait à notre avis, qu'exécution partielle du trottoir. Et, quand dans la suite, la partie nouvellement cédée à la voie publique serait à convertir, la participation du propriétaire serait de droit.

La question a bien été posée au Conseil d'État, mais il ne s'est pas expliqué sur ce point, décharge ayant été prononcée dans l'espèce envisagée à cause de l'inobservation d'une formalité dans l'émission du rôle (C. E. 21 Décembre 1861).

d. — *Largeur recouvrable*. — Le législateur ne s'est pas prononcé explicitement à ce sujet, mais il est certain qu'en son esprit, les trottoirs pour lesquels la contribution de l'habitant

pouvait être réclamée, étaient uniquement ceux répondant aux besoins locaux de la circulation publique.

Comme pour les usages, c'est sur ce critérium que le Conseil d'État se base pour apprécier si les ouvrages dont les dimensions sont considérées, par les requérants, comme exagérées, doivent ou non être maintenues en taxe pour toute leur largeur. (V. p. 107).

Se fondant sur cette question de fait, le Conseil d'État a estimé qu'un trottoir de 4^m50 correspondait, dans l'espèce qui lui était soumise, à l'activité de la circulation à Saint-Chamond. (C. E. 23 Juillet 1909. D. 1911. 3. 80).

4. — *Trottoirs isolés ou partiels.* — La loi de 1845 n'exige pas que les travaux fussent exécutés en une seule fois, sur toute la longueur d'une même voie.

Elle donne ainsi la facilité aux communes de faire à chaque occasion le nombre de trottoirs qui peuvent être crédités sur les disponibilités du budget annuel. Dans cette limite, le travail effectué vient immédiatement en amélioration de la viabilité, au grand avantage du public et des riverains.

Il faut, bien entendu pour que des opérations partielles donnent lieu à contribution, que toutes les formalités légales aient été accomplies. Nous avons vu qu'il en était de même lorsqu'une commune, par application de ses usages, faisait un travail incomplet.

D'après ce principe, plusieurs décisions ont été rendues, en voici quelques-unes.

Trottoirs isolés. — Le Préfet n'excède pas ses pouvoirs en autorisant qu'une lacune de deux trottoirs soit comblée, pour compléter des travaux déjà entrepris dans une même section de rue (C. E. 10 Juillet 1908. D. 1910. 3. 48).

Bordures. — La pose d'une simple bordure ne constitue évidemment pas un trottoir d'après une jurisprudence constante. Cependant, un tel travail favorise l'écoulement des eaux du ruisseau, et donne, au grand profit des riverains un meilleur

assèchement de la banquette en terre, ainsi soutenue. En outre, c'est une partie indispensable pour la création de tout trottoir ; l'achèvement de l'ouvrage complet pourra en être repris à une date indéterminée, en faisant procéder ultérieurement au revêtement de la plate-forme en terre.

Le premier établissement de bordure constitue donc un élément partiel du trottoir, la dépense peut en être répartie conformément à la loi de 1845 entre la commune et les riverains (Conseil Préfecture de la Seine, 16 Mai 1911).

5. *Rues de Paris. — Revers pavés contestés.* — La loi de 1845 est applicable à Paris, comme à toute commune de France, puisque l'entretien des voies de la Capitale incombe à la Municipalité, bien que soumises au régime de la grande voirie. (C. E. 11 Juin 1886).

Le contraire a cependant été soutenu, sous prétexte que cette loi ne dérogeait pas aux usages en vertu desquels les riverains peuvent être appelés à participer aux constructions de trottoirs, dans une proportion supérieure à la moitié de la dépense totale (art. 4) ; nous savons qu'à Paris les propriétaires en doivent la totalité.

La loi de 1845 est la loi de droit commun, ses dispositions peuvent être employées alors même qu'il existe un usage local, sans influencer sur lui.

La Ville de Paris a voulu profiter de cette possibilité pour imposer une participation de moitié dans les frais d'établissement de trottoir, aux propriétaires d'immeubles, au devant desquels existaient une aire revêtue de mauvais pavés. Le Conseil d'État renie à la Ville le droit d'imputer la totalité de ces dépenses de convertissement en s'appuyant sur les usages du pavage. Ils ont pu, au moment de leur établissement être conformes à la coutume, surtout s'ils ont été reçus à l'entretien ; le doute doit profiter au débiteur (V. p. 261).

La Ville, sur l'observation du Conseil d'État dut convenir, tout d'abord, que la loi de 1845 ne saurait s'appliquer aux trot-

loirs reçus, exécutés postérieurement à la promulgation de cette loi. Ces ouvrages devaient être considérés comme définitifs et réglementaires.

Par deux fois cependant, des décrets du 11 Juillet 1879 et du 22 Juillet 1882, rendus dans la forme des règlements d'administration publique, ont déclaré d'utilité publique la transformation en trottoirs, de revers pavés antérieurement à la loi de 1845 et reçus à l'entretien de la Ville.

Quand les réclamations surgirent, le Conseil d'État en fut saisi. Il n'a pas voulu se déjuger, bien que cette application de la loi de 1845 était contraire à sa jurisprudence.

Il considéra qu'il n'existait « que de simples revers pavés reçus à l'entretien de la Ville antérieurement à la loi du 7 Juin 1845, et que dès lors, les travaux exécutés étaient des travaux de premier établissement de trottoirs au sens de cette loi ». (C. E. 2 Février 1889. D. 1890. 3. 52, S. 1891. 3. 17 ; 29 Novembre 1890 ; 20 Juin 1891, D. 1892. 3. 117, S. 1893. 3. 77 ; 12 Février 1898).

A propos d'une demande ultérieure de la Ville, présentée dans le but d'obtenir un nouveau décret, la section de l'Intérieur admit bien cette appréciation, mais la section du Contentieux s'y montra opposée. La question de principe ne fut pas soumise à l'Assemblée générale du Conseil. La Ville de Paris restait ainsi, sur ce point, soumise à la jurisprudence adoptée par ce Tribunal.

C'était normal, le revêtement primitif quelqu'en soit l'état a dû être établi primitivement, à une époque inconnue, aux frais des auteurs du propriétaire actuel. La Ville l'a alors considéré comme libératoire, puisqu'elle en prit l'entretien à sa charge, suivant la coutume. Or la loi de 1845 n'a pas dérogé aux usages ; elle n'a pas autorisé non plus de faire participer les propriétaires une seconde fois, dans la suite, à un travail similaire si les revêtements anciens étaient jugés insuffisants à un moment donné.

6.—*Situation financière de la commune.*—La loi de 1845 ne subordonne pas à l'insuffisance de ressources ordinaires des villes, la possibilité de faire contribuer les riverains aux frais de premier établissement de trottoirs (G. E. 3 Août 1877), comme l'exigeait l'avis du 25 Mars 1807 pour l'application des usages.

§ 2. — **Délibération du Conseil Municipal**

Lorsqu'il paraît au Maire, ou à quelque membre du Conseil Municipal que l'établissement de trottoirs semble nécessaire dans une voie communale, l'Assemblée locale doit être saisie d'un projet de délibération. Elle l'examine, et si elle émet un avis défavorable, sa décision n'est susceptible d'aucun recours puisque la déclaration d'utilité publique ne peut être provoquée que sur délibération du Conseil Municipal (art. 2).

Si, au contraire, le Conseil estime que les travaux sont justifiés, sa délibération est tenue de satisfaire, en dehors de celles de droit commun qui doivent toujours être observées, à certaines conditions que voici :

Seule l'autorité locale peut prendre l'initiative de faire appel à la loi de 1845, même lorsqu'il s'agit de travaux à exécuter sur les revers d'une route de grande voirie. Le Préfet en aucun cas ne saurait intervenir pour suppléer ou contraindre un Conseil Municipal qui resterait inactif.

Cette délibération doit indiquer (art. 2) :

1° les voies où les trottoirs doivent être construits, en motivant l'utilité municipale des travaux ;

2° les divers matériaux entre lesquels les contribuables devront exercer leur choix ;

3° le devis des travaux ;

4° leur mode d'exécution ;

5° la répartition de la dépense entre la Commune et les riverains.

Reprenons chacun de ces points.

1. — *Voies où les trottoirs doivent être établis et motifs les justifiant.* — Il est indispensable d'indiquer clairement les voies (dont il doit exister un plan d'alignement), dans lesquelles la construction de trottoirs est envisagée.

De même l'utilité publique des ouvrages doit être justifiée par le danger que courent les piétons par suite de l'importance de la circulation, l'indication des accidents déjà survenus, etc.

Toutes ces appréciations sont des questions de fait, qui échappent au contentieux administratif, nous n'y insisterons pas autrement.

2. — *Le choix des matériaux.* — La loi est formelle. Les riverains doivent être mis à même de choisir, parmi ceux proposés, les matériaux dont sera constitué le trottoir pour lequel ils auront à contribuer.

Cette disposition fut discutée à la Chambre des Députés (séance du 25 Avril 1845). Deux courants de préoccupations étaient en présence :

a. — Laisser aux Municipalités seules le soin d'indiquer les matériaux, pouvait inciter certains Conseils Municipaux de ne pas s'en tenir aux intérêts seuls de la sûreté et de la liberté de la circulation. Dans le but d'obtenir un embellissement de la ville ; l'emploi de matériaux les plus chers aurait pu être exigé et ainsi des sacrifices trop grands imposés à la propriété privée.

b. — Laisser au contraire, le choix aux seuls propriétaires, entraînait infailliblement, la mise en œuvre de matériaux les meilleurs marchés. Le résultat aurait été l'établissement de trottoirs de variétés choquantes sans garantie de durée, puisque les riverains ne devaient pas avoir l'entretien de ces ouvrages.

Alors, pour concilier ces difficultés, il fut décidé que le choix des propriétaires serait limité aux matériaux entre lesquels ils seront autorisés à l'exercer. C'est au Conseil Municipal, dans

sa délibération qu'il appartient d'indiquer les revêtements sur lesquels se fera l'option des contribuables.

Ce droit doit être absolu, si les riverains n'ont pas été mis à même de l'exercer librement, ils peuvent obtenir décharge de la taxe à laquelle ils auraient été imposés.

C'est ainsi qu'une délibération d'un Conseil municipal décidant que les trottoirs seront tous construits en asphalte sur forme de béton, est contraire aux dispositions légales (C. E. 5 Janvier 1860. S. 1860. 2. 111 ; 21 Décembre 1861).

Il ne faut pas en déduire que les propriétaires peuvent désigner tels revêtements qu'il leur convient parmi ceux qui ont pu être utilisés dans la Ville. Ils ne peuvent indiquer qu'un type parmi ceux actuellement en usage dans la localité.

Ainsi tout arbitraire paraît impossible, l'emploi des espèces de matériaux que la pratique a démontré comme défectueuse est écarté et parmi ceux employés, il y en a toujours quelqu'un dont le prix est normal.

Le vœu de la loi est satisfait si deux sortes de matériaux sont indiquées. Par exemple : pour les revêtements, le granit ou le bitume ; pour les bordures, des pierres de même nature, mais de deux provenances différentes.

Dans ces circonstances, le propriétaire ne peut pas faire grief du refus opposé à sa prétention, de choisir en dehors des matériaux utilisés dans la ville (C. E. 9 Décembre 1864. S. 1865. 2. 244).

Cependant sur les revers des routes nationales et départementales, les Préfets peuvent demander que le choix offert par le Conseil Municipal porte sur des matériaux autres que ceux utilisés dans la commune (C. E. 2 Février 1854. D. 1854. 3. 54).

Enfin, la délibération du Conseil Municipal n'étant pas souveraine, le Préfet a dans tous les cas, pouvoir de statuer sur cet objet (art. 2. et 3). Il peut refuser la déclaration d'utilité publique, s'il estime que les modes de construction envisagés par la municipalité ne sont pas susceptibles de donner les résultats qu'on est en droit d'attendre de l'opération de voirie.

Ces restrictions n'interdisent pas la confection de revêtements de luxe, mais si le Conseil Municipal en juge l'emploi utile, alors, seule la valeur du revêtement indiqué par le riverain est recouvrables sur lui, comme en matière d'usage. (C. E. 19 Décembre 1886 ; V. p. 193).

Enfin, si le contribuable ne fait pas connaître son option dans le délai imparti à cet effet, il appartient à l'Administration de désigner le mode de construction du trottoir parmi ceux entre lesquelles le choix était autorisé. A Paris, en cas de silence du riverain, ce dernier est supposé avoir demandé un trottoir en bitume.

3. — *Approbation du devis.* — Le devis des travaux doit être dressé d'après la nature des matériaux adoptés pour la construction des trottoirs. Ce sera d'après le métré estimatif ainsi rédigé que se fera la répartition. C'est le devis qui indique le montant de la dépense, et l'importance du crédit à ouvrir au compte de la commune. Il est donc indispensable que la délibération du Conseil Municipal mentionne que l'examen de la question budgétaire n'a pas été omise.

4. — *Mode d'exécution.* — Les travaux pourront être exécutés, soit à l'entreprise, soit en régie directe par les soins du service local de la Voirie, sous la surveillance et la gestion du maire.

Mais, celui-ci ne saurait, comme lorsqu'il s'agit d'anciens usages, mettre en demeure le riverain d'exécuter un trottoir, d'après la loi de 1845, en annonçant la participation de la commune pour une quote-part dans la dépense. Pour l'application de cette loi, il y a une procédure spéciale, avec formalités substantielles qu'il faut respecter (C. C. Ch. Cr. 25 Avril 1856. S. 1856. 1. 475).

5. — *Répartition de la dépense entre les riverains et la commune.* — Les auteurs de la proposition de loi avaient indiqué comme part de la Commune, le tiers au moins de la dépense,

(soit deux tiers à la charge du riverain), mais la Commission a porté cette quote-part à la moitié. Son avis a prévalu.

« La portion de la dépense à la charge de la commune ne pourra être inférieure à la moitié de la dépense totale » dit l'art. 2 de la loi, § 1, *in fine*. Aucune limitation supérieure n'étant déterminée, il est évident qu'en conformité du droit commun en matière d'entretien des voies de communication, la Commune peut conserver à son compte telle fraction qu'elle désire, supérieure à la moitié du montant total des travaux et même ne rien demander aux bordiers.

Dans le projet de loi, cette règle de participation ne souffrait pas d'exception. Sur la réclamation de quelques députés, la Commission en apporta une, en maintenant les usages qui mettaient à la charge du propriétaire, la totalité ou une proportion supérieure à la moitié de la dépense des trottoirs, (art. 4). « Il ne fallait pas, dit le rapporteur, qu'une mesure législative destinée à venir au secours des communes rendit plus onéreuse la situation d'aucune d'elles. » Dans ces localités, les municipalités peuvent donc, suivant les circonstances et à leur gré, poursuivre la construction de trottoirs d'après la procédure soit de la loi de 1845, soit de leurs usages.

Cas de subventions. — Si le département, l'Etat ou toute autre personne civile ou morale accorde une subvention pour l'établissement de trottoirs dans une commune, sur une rue dépendant de la petite ou de la grande voirie, peu importe, le montant de cette aide viendra en réduction du coût des travaux.

Une commune ne saurait s'exonérer de toute participation en recevant, par exemple, une subvention égale à la moitié de la dépense et imputant l'autre partie aux habitants.

La loi de 1845 exige que la commune supporte, en toute hypothèse, au moins la moitié de la dépense totale, c'est-à-dire de la somme qui normalement devrait être imputée à son budget. (C. E. 8 Mars 1889. D. 1890. 3. 61, S. 1891. 3. 28).

En pratique, du montant entier du devis sera déduit la sub-

vention et le reste constitue cette dépense totale à répartir entre les riverains et la commune.

Une fois le montant de la contribution globale ainsi fixé, sa répartition en taxe particulière due par les habitants se fera suivant la délibération du Conseil Municipal approuvée par le Préfet (art. 2, Loi du 7 Juin 1845 ; Art. 140, Loi du 5 Avril 1884).

En conformité de la décision ainsi intervenue, sera dressé, l'état de répartition.

Voir, dans le cas d'application des anciens usages, p. 195.

§ 3. — Arrêté déclaratif d'utilité publique

En possession de la délibération du Conseil Municipal, le Préfet doit examiner le dossier en vue de la déclaration d'utilité publique.

1. — *Enquête de commodo et incommodo*. — Il est tenu de faire procéder d'abord à une enquête de *commodo et incommodo* (art. 2, § 2). C'est une formalité indispensable, elle a pour but de susciter les réclamations qui peuvent s'élever de la part des habitants.

A son défaut, l'arrêté déclaratif d'utilité publique est entaché d'excès de pouvoir pour violation de la loi. Ce vice ne peut plus être réparé après l'exécution des travaux (C. E. 7 Août 1886. D. 1887. 3. 117, S. 1888, 3. 35).

Cette enquête a lieu suivant la forme tracée par l'ordonnance du 23 Août 1835. Le projet reste à la disposition du public pendant quinze jours à partir de la publication de son dépôt à la mairie. Les déclarations des intéressés sont reçues pendant trois jours consécutifs par un commissaire désigné par le Préfet.

Les observations des habitants et du commissaire sont transmises au Maire, et en cas de déclarations contraires au projet,

le Conseil Municipal est appelé à émettre un avis à leur sujet. Toutes les pièces sont adressées immédiatement au sous-Préfet et celui-ci le transmet au Préfet avec son appréciation motivée.

La loi de 1845 ne prévoit pas que l'avis d'aucune autorité doit être prise par le Préfet pour se faire une opinion. Cependant une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 Mai 1852 prescrit de soumettre le projet à l'examen des Ingénieurs des Ponts et Chaussées, dont l'avis doit porter sur l'ensemble mais spécialement sur les dispositions techniques envisagées. Cette dernière consultation n'est pas ordonnée par la loi, elle n'est pas susceptible d'entacher de nullité l'arrêté de déclaration d'utilité publique qui interviendrait sans qu'elle fût remplie : d'autant plus que le Préfet peut facilement se faire renseigner par d'autres techniciens comme les agents voyers d'arrondissement ou de département, par exemple.

2. — *Déclaration d'utilité publique.* — Ce n'est qu'après l'accomplissement de toutes ces formalités que peut intervenir la déclaration d'utilité publique.

« Une ordonnance du roi statuera définitivement tant sur l'utilité publique que sur les autres objets compris dans la délibération du Conseil Municipal », (art. 2 § 3).

Aujourd'hui, il n'est plus besoin d'un décret. Le décret de déconcentration du 25 Mars 1852 a donné aux Préfets, le pouvoir de prononcer cette déclaration, parce qu'il n'y a pas expropriation à proprement parler. (§ 5/4, tableau A. Décret du 25 Mars 1852).

L'arrêté statue, en même temps, sur tous les objets de la délibération du Conseil Municipal, c'est-à-dire sur le choix des matériaux, le devis des travaux et la répartition des frais entre la commune et les riverains.

Mais, en présence d'un avis défavorable de l'Assemblée communale, le Préfet ne saurait passer outre.

Rues de Paris. — A raison du régime spécial régissant les voies de Paris, il a été admis qu'un décret était nécessaire pour

déclarer d'utilité publique l'établissement des trottoirs par application de la loi de 1845. Deux décrets, rendus dans la forme du règlement d'administration publique, sont ainsi intervenus. (V. p. 306).

3. — *Recours contre l'arrêté.* — Cet arrêté déclaratif d'utilité publique est-il susceptible d'un recours en excès de pouvoir ?

Nous avons vu qu'en matière d'usages relatifs au pavage, le Conseil d'Etat n'admettait pas un tel recours contre les arrêtés du Maire ou du Préfet ordonnant les travaux parce que les contribuables avaient un recours possible par une demande en remise ou en décharge (C. E. 18 Novembre 1881, IV. p. 186).

L'arrêté déclaratif d'utilité publique de trottoirs à construire par application de la loi de 1845 se présente dans les mêmes conditions : le Conseil de Préfecture et, après lui, le Conseil d'Etat, à propos de l'instance introduite, auront à juger la légalité de tous les actes constituant le titre de créance de la commune ; par application de la théorie du recours direct et parallèle, la validité de cet arrêté sera alors examinée, il ne saurait être, dès lors, déféré directement au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat en a jugé autrement. Il distingue :

1°. La demande en décharge de taxe dirigée contre le rôle de répartition dont l'examen doit être d'abord soumis au Conseil de Préfecture, et dont le Conseil d'Etat ne saurait en connaître directement, même à titre subsidiaire ;

2°. Et, l'arrêté déclaratif d'utilité publique (acte d'autorité) dont le recours pour excès de pouvoir est recevable quand il constitue l'objet principal de la requête.

Dans l'espèce, les demandeurs n'alléguaient même pas un intérêt particulier et spécial à l'annulation et cependant la requête présentée a été admise (C. E. 7 Août 1886, D. 1887, 3. 117).

A notre avis, il n'y a là qu'une manifestation de la tendance

nouvelle du Conseil d'État de recevoir avec une plus grande facilité les recours en excès de pouvoir.

§ 4. — Recouvrement de la taxe

1. — *Délai d'exécution des travaux.* — Une fois les formalités remplies, la Ville est maîtresse du moment où elle peut exécuter les travaux. Le riverain ne peut se prévaloir, pour obtenir décharge, du long laps de temps écoulé (en l'espèce 19 ans) entre la déclaration d'utilité publique et l'établissement des trottoirs. (C. E. 3 Août 1877). Mais la taxe à réclamer doit être calculée d'après le tarif en vigueur au moment de l'approbation de la délibération du Conseil Municipal et si la somme exigée par la commune excède la cote ainsi établie, le riverain est justifié à demander remise de la différence (C. E. 3 Août 1877).

2. — *Décompte de recouvrement.* — Le montant de la dépense du trottoir réglementaire comprend : le coût de tous les travaux nécessaires pour établir le dallage et les bordures (déblais, béton, fondation, bitume, granit, raccordements de pavage, etc.). C'est sur ce décompte que la quote-part du riverain doit être établie.

Il ne doit pas comprendre les frais d'installation des gargouilles, passages pavés, bornes qui sont à la charge exclusive du propriétaire. Cependant, il est tenu compte de la diminution de la part contributive de la ville par suite de l'inutilité de viabilité susceptible de répartition, sur la surface occupée par les ouvrages établis au seul service de l'immeuble riverain. La déduction à faire, de ce chef, est égal à l'économie réalisée par la commune par sa non participation aux revêtements ainsi construits entièrement à la charge de l'assujetti.

Matériaux de démolition des anciens revêtements. — Comme en matière d'usage (V. p. 196); un tribunal administratif ne

peut prononcer compensation entre la taxe de trottoir dont le recouvrement se fait dans la forme de celui des contributions directes, et la valeur des matériaux provenant de la démolition des revêtements convertis.

3. — *État de répartition.* — L'état de répartition doit avoir fait l'objet d'une délibération du Conseil Municipal.

4. — *Rôle de recouvrement.* — La question s'est posée de savoir si le recouvrement devait être poursuivi, après délibération du Conseil Municipal, sur rôle rendu exécutoire par le Préfet comme en matière de contributions directes (Art. 44, Loi du 18 Juillet 1887, art. 140. Loi du 5 Avril 1884) ou bien s'il suffisait d'un état dressé par le Maire, visé par le Sous-Préfet ou le Préfet (Art. 63, Loi de 1837 et 154, Loi de 1884).

Le Conseil d'État a jugé qu'aux termes de l'art. 2 de la loi de 1845 et 28 de la loi du 25 Juin 1841, la perception devait être faite comme en matière de contributions municipales, c'est-à-dire, dans la forme du recouvrement des contributions publiques, autrement dit conformément à l'art. 44 de la loi de 1837 ; dans le cas contraire, il y a lieu de prononcer décharge (C. E. 21 Septembre 1859).

Nous rappelons que le remboursement à la commune des frais de gargouilles, bornes, etc., doit se faire, au contraire, en suivant la procédure de l'art. 63 de cette même loi. (V. p. 194).

5. — *Garantie du paiement.* — Le paiement de la taxe proprement dite relative aux travaux de viabilité est garanti par le privilège établi par la loi du 30 Mars 1902, art. 58. La dette envers la commune pour solde des autres frais est purement chirographaire avec ses garanties de droit commun (V. note II).

§ 5. — **Contentieux**

La taxe de trottoir, établie d'après la loi de 1845, étant assimilée aux contributions publiques, ce sont les tribunaux admi-

nistratifs qui ont à connaître des différends qui peuvent s'élever à son sujet. (C. E. 11 Mars 1863 ; 9 Décembre 1864 ; 7 Septembre 1869 ; V. p. 245).

Les tribunaux répressifs n'auront jamais à intervenir, parce qu'il faut toujours, quand la loi de 1845 est invoquée, participation de la commune, tandis qu'en cas d'application des anciens usages, le Maire peut mettre un propriétaire en demeure d'exécuter lui-même les travaux en vertu de ses propres pouvoirs de police (V. p. 242).

Réclamations. — Contestations. — Sans modification, comme en matière d'usages. (V. p. 226 et 233).

§ 6. — **Co-existence d'anciens usages**

La loi de 1845 a eu surtout pour but de venir au secours des communes pour l'extension des trottoirs, il ne fallait pas qu'une mesure législative, élaborée dans ce sens, rendît plus onéreuse la situation d'aucune d'elles (Rapport Vivien à la Chambre des Députés). En conséquence, l'art. 4 de cette loi prescrit qu'« il n'est pas dérogé aux usages en vertu desquels les frais de construction des trottoirs seraient à la charge des propriétaires riverains, soit en totalité, soit dans une portion supérieure à la moitié de la dépense totale ».

Mais rien n'empêche qu'une commune, dans laquelle existe des usages relatifs au pavage, invoquât la loi de 1845 dans certaines hypothèses, par exemple une année où l'insuffisance des revenus ordinaires ne serait pas constatée au budget. Cette condition nécessaire pour faire appel à la contribution des riverains, d'après les usages, ne l'est plus quand cette loi de 1845 est appliquée. (C. E. 21 Décembre 1877. D. 1878, 3, 34).

Mais le fait d'avoir fait ainsi construire des trottoirs, n'enlèvera pas aux communes le bénéfice des coutumes locales qui continueront à régir, si elles le comportent, tout ce qui sera relatif à l'entretien, à la réfection, ou la reconstruction des

trottoirs (Rapport Cambacérès à la Chambre des Pairs). « On ne veut pas changer ces usages », avait dit le Rapporteur à la Chambre des Députés.

Si ces usages sont jugés inexistants ou inapplicables, par exemple pour insuffisance de revenus, un Conseil Municipal ne peut plus, après coup, invoquer le bénéfice de la loi de 1845, (C. E. 21 Décembre 1877), et réciproquement ; si détaxe est prononcée pour inobservation des formalités imposées par cette loi, les anciens usages ne peuvent plus être mis à profit. (C. E. 29 Mai 1911).

En se référant à la loi de 1845, il est bien entendu qu'une commune n'abandonne pas ainsi définitivement les avantages que lui procureraient ses anciens usages pour d'autres opérations. Si ceux-ci comportent l'obligation de réparer le pavé, le Conseil Municipal est régulièrement fondé, dans la suite, de transformer cette charge en taxe (C. E. 16 Février 1912), ou de contraindre le riverain à participer à une réfection de trottoirs (C. E. 18 Avril 1913).

Zone annexée à Paris en 1860. — Nous savons que le décret du 23 Mai 1863 a donné aux riverains des voies des communes annexées à Paris en 1860, la faculté de libération en dix annuités, des frais de pavage établis devant leurs propriétés conformément aux usages de l'ancien Paris.

Quand des trottoirs sont établis dans la zone par application de la loi de 1845, cette faveur va-t-elle subsister ?

Évidemment non, le décret de 1863 se rapporte uniquement au premier pavage dont les frais sont entièrement à la charge des riverains, d'après la coutume. Aucune extension, par analogie, ne saurait être admise dans une matière où toutes les interprétations doivent être faites en sens étroit.

Aussi, quand la taxe est établie d'après la loi sur la construction des trottoirs, elle est exigible en une fois, suivant le droit commun.

TITRE III

TRAVAUX EXÉCUTÉS SUR LA DEMANDE DES RIVERAINS

Les riverains sollicitent fréquemment l'exécution de divers travaux de viabilité pour les besoins immédiats de desserte des immeubles qu'ils occupent ; tels que construction de trottoir, réfection du revêtement de chaussées, passages pavés, etc., etc.

Nous ne nous occuperons de ces demandes qu'en leur rapport avec les obligations pesant sur les propriétés, d'après la coutume.

Ces ouvrages sont ordinairement faits sur des parties de voies qui ne sont pas pourvues de revêtements réglementaires.

Leur établissement va donc modifier le statut de l'immeuble, en ce qui concerne la charge de pavage, vis-à-vis de la commune.

L'autorisation administrative qui interviendra, sanctionnera, en fait, comme en droit, une convention relative à l'application des usages.

Une controverse, purement doctrinale, se pose tout d'abord, Les conventions, les transactions, au sujet de la servitude d'utilité publique que constitue l'obligation du pavage, sont-elles licites ? C'est par l'affirmative qu'elle est résolue dans la pratique.

En principe, c'est au riverain, qui doit profiter des travaux, à en supporter tous les frais. Cependant, il ne faut pas oublier

que, lorsqu'il s'agit de premier établissement de pavage ou de trottoir, tout au moins à Paris, le pétitionnaire n'est pas seul intéressé à la confection des ouvrages qu'il réclame. L'opposite va être appelé, bon gré ou mal gré, à participer, conformément à la coutume, pour moitié dans les frais qui vont être engagés (C. E. 17 Avril 1856, S. 1857. 2. 152). On est ainsi conduit à indiquer dans quelles limites une ville peut traiter au sujet d'une charge qui, sous certains de ces caractères, présente l'aspect d'un impôt. Le Conseil d'État a très judicieusement solutionné cette question.

Il est évident que la contribution des tiers, n'étant pas aggravée, une commune peut accepter ou stipuler telles conditions licites qui lui conviendra.

Au point de vue juridique, l'objet de la demande d'un particulier se présentera sous deux aspects essentiellement différents, suivant les circonstances :

1° *Offre de concours.* — Tantôt le riverain, qui sollicitera l'exécution de la viabilité au droit de son immeuble, pourra obtenir l'établissement d'ouvrages réglementaires conformes à la coutume, libératoires de la charge de pavage, mais rien d'autre.

La Municipalité pourra légalement stipuler, comme prix de son consentement, telles conditions qu'elle croira équitables, par exemple : imputer au compte du requérant certains travaux non recouvrables, d'après les usages.

La convention, intervenant ainsi, constitue un *contrat administratif*, elle se présente sous la forme d'*offre de concours* pour l'exécution d'un travail public. (C. E. 16 Juillet 1886. D. 1887. 3. 120, S. 1888, 3. 27).

La *taxe* qui, initialement, aurait été seule exigible, disparaît, la cotisation est incorporée dans la *souscription volontaire* librement consentie par le pétitionnaire.

2° *Permission de voirie.* — D'autres fois, au contraire, pour

des motifs les plus divers, soit manque d'usages dans la commune, défaut de plan d'ensemble, ou plus généralement encore, pour éviter, quant à présent, les frais de construction d'un revêtement réglementaire, le riverain demande l'autorisation de placer sur la voie publique, un ouvrage, entraînant de faibles dépenses, répondant simplement à ses besoins personnels.

Si l'autorité (Maire ou Préfet), chargée de la police du domaine sur lequel doivent être réalisés ces travaux (C. C. 22 Août 1862), le juge sans inconvénient pour la sûreté et la commodité de la circulation générale, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, elle en autorise la création, par la délivrance d'une *permission de voirie*, à la charge d'établissement et d'entretien aux frais, risques et périls du pétitionnaire.

Il n'y a plus convention, mais tolérance d'occupation du domaine public, avec ses conséquences de précarité et de révocabilité administratives.

Sous cette forme, il semble donc qu'il est bien constaté que, dans l'esprit des parties, ces travaux ne comporteront aucun des effets des revêtements réglementaires.

Cependant, le Conseil d'État a fréquemment reconnu à des ouvrages ainsi établis, le caractère de premier établissement, exonérant l'immeuble au devant duquel ils sont installés, des charges résultant de la coutume locale, et même de la loi de 1845.

Cette jurisprudence a le gros inconvénient d'inciter les administrations à empêcher de petites améliorations profitables à tous, par la raison primordiale de conserver intact le droit d'appeler, en participation, le riverain lors d'une opération de voirie définitive dont la réalisation *sine die*, n'aura peut-être jamais lieu, ou dans des temps fort éloignés.

Nous allons dire brièvement comment interviennent ces autorisations, puis, sous quelles conditions l'administration parisienne subordonne son adhésion aux travaux de viabilité, par offre de concours enfin, en quelques mots, le mode de recouvrement, et le contentieux des contestations.

Chapitre Premier

§ 1. — **Légalité des conventions relatives à l'obligation du pavage : Impôt ou charge**

La controverse engagée au sujet de la légalité des conventions intervenant entre les communes et les particuliers au sujet de l'obligation du pavage, est surtout doctrinale.

Si l'obligation du pavage est un impôt pesant sur la généralité des habitants, établi pour l'utilité publique, elle est hors du commerce, et toute convention particulière à son sujet est illicite (C. C. art. 6).

Au contraire, si l'on y voit une charge de la propriété, les conventions qui peuvent intervenir font la loi des parties.

Impôt. — Les partisans de cette conception soutiennent qu'il est impossible de nier à l'obligation du pavage le caractère de l'impôt. La nécessité d'établir ou d'entretenir, à grand frais, un pavé au devant de sa propriété, ne saurait constituer une servitude au bénéfice du riverain. Si celui-ci y est intéressé, il est évident que la généralité des habitants en tire une commodité, qui donne à l'opération surtout un caractère d'intérêt général nettement prédominant.

Le pavage est une charge de même nature que la contribution foncière elle-même. Pour chaque propriétaire, il représente la part exigée de l'immeuble, dont il est le répondant, dans la dépense entraînée par la viabilité des voies communales. C'est le prix de l'avantage qu'il tire de l'organisation publique de la voirie. N'est-ce pas la définition même de l'impôt?

Il y a donc véritable impôt recouvré dans la forme même de l'impôt direct, par rôle rendu exécutoire par le Préfet.

Et, comme tel, aucune convention n'est possible à son sujet, aucune transaction ne peut intervenir entre l'Administration et les contribuables relativement à cet impôt direct, hors du commerce. D'autre part, l'on ne saurait assimiler un arrangement conclu avec un riverain au sujet du pavage, avec les remises que les Préfets sont autorisés à accorder, en matière de contributions directes, à certains contribuables en considération de leur situation particulière.

Le Conseil d'État semble bien identifier la taxe de pavage à l'impôt, puisqu'il refuse l'attribution d'intérêt aux parties, pour retard dans le paiement des cotes dues. (V. p. 239).

Charge. — La taxe de pavage est réglée administrativement, d'une manière générale, par la législation qui régit l'impôt.

Mais ces taxes s'en distinguent essentiellement, en ce que, l'obligation génératrice de la charge, est une servitude d'utilité publique attachée aux immeubles riverains. Elle porte et ne doit porter équitablement que sur les propriétaires qui profitent spécialement de l'ouvrage. Le caractère particulier de l'impôt, au contraire, est de se rattacher à une nécessité d'ordre purement général, et de peser, par conséquent, sur tous les citoyens indistinctement au prorata de leurs facultés.

La taxe de pavage, c'est le remboursement de l'avance faite, par la Ville, aux riverains qui, avant la loi du 25 Juin 1841, devaient exécuter eux-mêmes le travail en nature. (C. E. 13 Mars 1896. D. 1896. 3. 86, S. 1898. 3. 57).

Le mode de recouvrement de la dette, convertie facultativement en taxe, ne saurait modifier au fond l'obligation initiale. Le pavage n'est pas imposé aux riverains en règle absolue, mais seulement sous certaines conditions. Il est logique que, parmi elles, figure la faculté laissée aux communes de traiter avec les assujettis, selon les circonstances, de la manière dont ils acquitteront leur dette. Par suite, soit l'exonération conventionnelle moyennant d'autres avantages, soit l'engagement de participer aux frais de pavage, en dehors des cas spécifiés par la coutume, peuvent parfaitement être envisagés.

C'est ainsi que peuvent intervenir des conventions livrant gratuitement à la commune le terrain nécessaire à l'ouverture ou à l'élargissement d'une voie publique, sous condition de dispense du premier pavage, dû ou non, d'après les usages (C. E. 27 Mai 1887. D. 1888. 3. 96).

Une commune peut aussi accorder un paiement par annuités avec constitution d'une garantie réelle de sa créance, comme une inscription hypothécaire, ou personnelle, comme une caution, avec ou non paiement d'intérêts moratoires, etc.

De même, au cours de l'expropriation d'utilité publique des terrains nécessaires à l'emprise d'une rue, l'Administration peut valablement s'engager, soit par conventions amiables homologuées par le Jury, soit par déclarations dont acte sera donné par le Président-Directeur, à l'abandon, en tout ou partie, en faveur des ou de certains expropriés, des frais de viabilité qui incomberont, d'après la coutume, aux futurs riverains de la voie publique.

En sens inverse, il arrive que la commune stipule des conditions plus rigoureuses que celles d'usage, ce qui se présente fréquemment dans les contrats de vente de terrains communaux.

En cours d'instance, la Commune, comme le particulier, peuvent transiger ou se désister purement et simplement. Le tribunal prononce alors non-lieu (C. E. 18 Août 1862).

Etc., etc.

Les conventions ainsi librement consenties sont licites, et tiennent lieu de loi entre les parties.

Mais le recouvrement des sommes dues du fait de l'exécution de ces ententes ne doivent jamais avoir lieu dans les formes prescrites en matière de taxes assimilées.

A l'appui de cette thèse, on peut invoquer les anciens usages. En traitant à l'amiable le percement de certaines rues, les lettres-patentes, autorisant les travaux, stipulaient « par exception » que les bénéficiaires seraient dispensés des frais de premier pavage. Exemples : voies d'accès au marché Beauvau (1779),

au Théâtre de la Comédie-Française (1781), à la Halle aux Draps (1788), etc.

Le Conseil d'État a admis cette opinion. Les charges qui incombent à un propriétaire riverain, relativement au pavage, en vertu des anciens usages, peuvent être modifiées par des conventions intervenues, régulièrement, entre les propriétaires et les représentants légaux de la Commune (C. E. 2 Août 1870).

Mais, quand ces conventions perdent leur caractère d'actes d'administration, pour prendre celui d'accessoires d'actes de gestion du domaine privé, le Conseil d'État n'est plus compétent pour en connaître. C'est à l'autorité judiciaire qu'appartient d'en déterminer le sens et la portée, s'il y a lieu. (C. E. 20 Février 1865 ; 4 Février 1869 ; 27 Mai 1887 ; V. p. 246, Compétence).

§ 2. — Mode d'intervention des conventions

L'accord s'établit dans la forme ordinaire des contrats administratifs.

D'une part, le requérant adresse une demande d'exécution des travaux envisagés, elle doit être établie sur papier au timbre de dimension.

L'acceptation est donnée soit après ou sans délibération du Conseil Municipal, suivant les cas, par arrêté du Maire, s'il s'agit de voirie urbaine, du Préfet, s'il s'agit d'un travail à exécuter sur une traverse de routes de grande voirie, de grande ou de moyenne vicinalité. C'est la procédure d'acceptation des offres de concours émanant des particuliers ou de la délivrance des permissions de voirie.

§ 3. — Nature de l'engagement

L'obligation contractée n'a plus aucun caractère réel, elle est essentiellement personnelle. (C. E. 16 Juillet 1886, D. 1887. 3. 120, S. 1888. 3. 27).

Le souscripteur propose le paiement d'une somme d'argent, l'exécution d'un travail (offre de concours) ou demande une faveur (tolérance). L'immeuble à propos duquel la subvention est souscrite, ou la tolérance obtenue, ne joue aucun rôle. Ce n'est pas contraint, comme possesseur d'un bien que le propriétaire sollicite la possibilité de payer ou de faire exécuter un ouvrage d'utilité générale, mais personnellement, estimant tirer un bénéfice de sa requête.

D'ailleurs, la qualité de propriétaire n'est même pas exigée pour faire une proposition valable. Un commerçant peut avoir un gros avantage à l'existence, au droit de sa boutique, d'un bon trottoir, pour faciliter son exploitation.

Il s'en suit, en pratique courante, que l'Administration doit s'assurer que le signataire, qui s'engage ainsi en son nom personnel, est notoirement solvable.

Cet engagement est, d'autre part, un acte de disposition et non pas un acte d'administration du patrimoine du pétitionnaire. Ceci dit pour rappeler que la demande doit émaner du propriétaire riverain lui-même. Un architecte, un entrepreneur, chargé de la construction ou de la gestion d'un immeuble, n'est pas qualifié, sauf justification d'un mandat spécial du propriétaire, pour signer, au nom de celui-ci, un tel acte. En général, hormis cette exception, l'engagement est radicalement nul et n'est opposable, ni au propriétaire, ni même au signataire. La démonstration de ces affirmations relève de la théorie du mandat, nous ne pouvons pas nous étendre ici sur ce point.

Ce caractère de la personnalité ou de la réalité de ces engagements ne paraît pas présenter d'ailleurs de difficulté doctrinale. Il a un intérêt pratique limité en ce qui concerne l'offre de concours. Mais, dans l'hypothèse de permission de voirie, qui sera légalement responsable du trottoir ainsi établi, après mutations de la propriété, si aucune stipulation n'est inscrite à ce sujet dans les actes successifs de cession (ce qui est, de beaucoup, le cas général)? La doctrine affirmera : le permis-

sionnaire ; ce qui revient à dire, en pratique, l'ouvrage n'aura plus de répondant, sinon le riverain, s'il le veut bien.

§ 4. — **Arrêté d'autorisation**

Quand l'offre est acceptée par arrêté, l'engagement devient synallagmatique, les deux parties sont liées par les termes de la proposition et dans les limites de celle-ci ; en particulier, si un délai d'exécution est stipulé, il doit être respecté, sans quoi l'engagement devient caduc, et la commune ne pourra plus poursuivre utilement le recouvrement de ses avances. (C. E. 10 Mai 1901 ; 19 Avril 1902).

L'arrêté acceptant une souscription volontaire doit être notifié à partie, jusqu'alors l'offre peut être modifiée ou rétractée, après cette formalité, elle devient alors irrévocable.

Lorsqu'au contraire l'autorisation est donnée sous la forme de permission de voirie, la notification n'a plus de raison d'être, puisque l'arrêté confère une faveur et qu'il n'y a pas contrat.

Si les travaux doivent être entrepris par la Commune, ordinairement l'arrêté prescrit au pétitionnaire le versement d'avance des frais prévus, puisqu'aucune dépense ne peut être engagée qu'autant que la recette correspondante est préalablement assurée.

Dans certains cas, pour ne pas entraîner les retards inévitables à toutes les formalités entraînées par la constitution de ce nantissement, un crédit est ouvert au budget de la Ville (c'est le cas à Paris), pour effectuer de suite certains travaux de viabilité à la charge des particuliers, dont le recouvrement aura lieu postérieurement.

Si, au contraire, le requérant doit faire exécuter les ouvrages, l'arrêté stipule les conditions techniques, de police, de délai de validité sous lesquelles l'autorisation est accordée.

Les particuliers ne peuvent faire aucun travail sur la voie publique sans permission préalable. Les travaux de viabilité

commencés sans congé constituent une infraction à l'Édit de Décembre 1607. La contravention est de petite ou de grande voirie suivant la nature des voies, ou suivant l'autorité qui a délivré l'autorisation. (C. E. 26 Décembre 1903 ; V. p. 339).

De même, il y a contravention semblable, quand il est fait usage de matériaux différents à ceux indiqués, ou adopté des dispositions contraires à l'arrêté d'autorisation, même si un agent subalterne, conducteur des Ponts et Chaussées ou agent voyer, les a tolérés. (C. E. 3 Août 1900. D. 1901. 3. 94. S. 1903. 3. 12). Ces fonctionnaires n'ont pas qualité pour modifier un acte compétemment rendu.

L'arrêté doit émaner, en principe, de l'autorité qui est chargée de l'entretien de la voie sur laquelle les travaux sont demandés. Il s'en suit que pour les rues et places classées dans la voirie urbaine, ou celles de petite vicinalité, c'est au Maire à statuer sur la demande. Dans les traverses de routes nationales et départementales, de même que sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, c'est, en principe, le Préfet qui est compétent.

Cependant, pour les trottoirs, l'exécution de certains travaux de viabilité pourraient faire perdre aux communes le bénéfice de leurs usages ou de la loi de 1845. Aussi, en pratique, les autorisations ne sont délivrées par le Préfet, qu'après avis du Maire, et même sur les traverses où les revers sont entretenus par les soins de la Commune, c'est alors ce magistrat qui délivre les permissions, conformément aux accords généraux et préalables conclus entre la Municipalité et la Préfecture.

Chapitre II

CONFECTION D'UN REVÊTEMENT LIBÉRATOIRE

Lorsqu'une convention est intervenue pour la confection de travaux de viabilité, par laquelle les riverains s'engagent à contribuer soit au premier établissement, soit à l'entretien d'un pavé ou d'un trottoir, les propriétaires ne sont plus tenus de ces frais en raisons des anciens règlements ou de la loi du 25 Juin 1845; mais en vertu de leur propre engagement. (C. E. 16 Juillet 1886). Aussi ils ne peuvent plus, après exécution, prétendre à réduction ou à décharge en invoquant les règles d'application de la coutume (C. E. 11 Juillet 1871).

Les conditions auxquelles une municipalité soumet son acceptation à l'offre de concours, sont ordinairement fixées par règlements préalablement rendus. Nous allons exposer rapidement quelles sont les règles que la Ville de Paris a posées à cet effet, en ce qui la concerne.

RÉGLEMENTATION A PARIS

§ 1. — **Frais à la charge du pétitionnaire**

1. — *Chaussées et Trottoirs.* — En principe, la Ville de Paris exige le paiement de toutes les dépenses occasionnées par l'ouvrage. Il n'est plus fait de distinction entre travaux recouvrables et non recouvrables. Une entente intervient, c'est elle qui limite les charges à accepter par le propriétaire.

Quelquefois dans des opérations importantes, la Ville exige

la participation aux frais d'assainissement de la rue, spécialement des égouts, de distribution des eaux, ainsi que l'installation des conduites de gaz et appareils d'éclairage, mais il s'agit là d'une pure convention, dont les stipulations varient dans chaque espèce.

2. — *Trottoirs dits « isolés »*. — Les trottoirs présentent un trop gros intérêt général pour que l'Administration n'ait pas pris des mesures en vue de susciter leur diffusion, tout en sauvegardant les finances municipales, puisqu'en principe, leur revêtement tenant lieu d'un pavage, leur établissement doit être entièrement réalisé aux frais des riverains, conformément à la coutume de Paris.

Pour atteindre ce but, la Ville de Paris a adopté deux séries de mesures :

A. — En principe, elle offre une « prime d'encouragement » à tout constructeur d'un trottoir réglementaire.

B. — Et quand, l'ouvrage doit procurer une amélioration importante pour la circulation générale, alors la Ville convient avec le propriétaire d'appliquer amiablement, entre eux, la loi du 7 Juin 1845.

A. — *Système des Primes d'encouragement*. — Ce système remonte à 1826. Le dernier texte administratif qui le régit est l'arrêté organique des trottoirs du 15 Avril 1846. La prime est variable d'après la nature des matériaux employés, elle est calculée sur l'excédent de la valeur réelle du trottoir sur celle d'un pavage obligatoire d'après la coutume.

Elle est fixée au tiers de cet excédent pour les revêtements tout en granit, au sixième pour ceux pourvus d'un dallage en bitume, et au quart lorsque l'aire du trottoir est remplie par un pavage smillé, appareillé en quinconce.

Nous rappelons que tous les trottoirs construits par la Ville sont, en principe, en bitume ; les riverains ne sauraient s'en plaindre, ce sont ceux dont le prix de revient est de beaucoup le moindre.

Le montant des frais s'arrête comme suit :

I. — *Ancien Paris et voies de la zone classées depuis 1863.*

— a. — Fournitures et pose de la bordure en granit 30/30 ;

b. — Valeur d'un dallage sur toute la surface restante, c'est-à-dire en dehors de la bordure, sans tenir compte d'aucuns ouvrages, comme : grilles d'arbres, trappes de regard, passages pavés, etc. etc., qui peuvent exister sur cet emplacement.

c. — Travaux supplémentaires établis à l'avantage de l'immeuble (gargouilles, passages pavés, etc.), déduction faite de la valeur du bitume dont ces ouvrages tiennent la place, valeur déjà comprise en b.

La Ville prend les frais de raccordement à sa charge, ainsi que la plus-value résultant de la présence d'ouvrages d'embellissement ou d'utilité municipale.

En aucun cas, il n'est recouvré un prix supérieur à celui d'un pavage obligatoire dû par le riverain d'après la coutume, dès lors, les primes n'ont pas à jouer.

II. — *Voies de la zone classées par le décret de 1863.* — a, b, c, comme dans le cas précédent.

A déduire : Prime. — Nous savons (V. p. 268), que le décret du 23 Mai 1863 a limité à 12 francs, le tarif maximum des frais à recouvrer pour les revêtements exécutés sur les voies dont il prononçait le classement parmi les rues de Paris.

La prime se calcule sur la différence du prix d'un trottoir en matériaux choisis et ce prix de 12 francs. C'est-à-dire qu'elle est par exemple, pour le bitume, le sixième de la différence du prix du trottoir ($a + b$) recouvrant une surface totale, s (surface de la bordure + surface du dallage en bitume), et de la participation obligatoire du riverain qui est de 12 s.

En formule arithmétique, elle est de :

$$\frac{(a + b) - 12 s}{6}$$

6

Il est tenu compte de la prime, par compensation, et non par paiement en numéraire.

Comme précédemment, en aucun cas, il n'est recouvré un prix supérieur à celui d'un pavage réglementaire.

Observation. — Dans le cas de construction d'office, il n'est jamais alloué de prime.

Il s'ensuit que pour les voies de la catégorie I, la contribution est calculée identiquement sur les mêmes bases que le trottoir soit construit d'office ou sur demande. Pour celles de la catégorie II, le prix de revient du trottoir est-il supérieur à 12 francs ? la prime vient en déduction du montant réclamé, si le trottoir est fait sur demande ; mais, s'il est exécuté d'office, le contribuable est taxé à raison de 12 francs, maximum du tarif de recouvrement ; ce prix de revient est-il inférieur à 12 francs ? plus de prime dans aucune des deux dernières hypothèses.

Pour éviter toute surprise quand le montant des frais seront exigés, l'arrêté du 3 Mai 1850 a décidé que tout trottoir particulier, dont l'exécution directe par la Ville aura été demandée par le propriétaire riverain, sera construit à forfait par l'entrepreneur adjudicataire d'après l'estimation portée à l'arrêté d'autorisation et sur laquelle aura été basée la prime à allouer au propriétaire. Cette estimation étant susceptible d'une appréciation exacte, ne comprendra aucune somme à valoir pour dépenses imprévues.

Ce décompte à forfait est communiqué au pétitionnaire, avant de provoquer l'arrêté approbatif. Cependant cette formalité n'est pas substantielle, et la redevance est valablement réclamée en vertu d'un engagement souscrit, sans restriction, de payer la dépense d'un trottoir. (Conseil de Préfecture de la Seine ; 15 Mai 1906).

B. Application amiable de la loi du 7 Juin 1845. — La Ville de Paris consent à adopter cette combinaison lorsqu'il s'agit de transformer en trottoirs réglementaires, des trottoirs et revers pavés pourvus d'un revêtement non réglementaire, c'est-à-dire dans l'hypothèse où le Conseil d'État refuse la déclara-

tion d'utilité publique pour un convertissement d'office de ces ouvrages. (V. p. 262. s. et 306).

Au fond pour ces revêtements, dont la régularité est contestée, la Ville de Paris offre, de son propre mouvement, de partager la dépense en deux parties égales. Cette faveur est justifiée par l'intérêt général de la circulation. Elle permet d'espérer que les ajournements d'opérations intéressantes et réclamées par le public, deviendront plus rares puisqu'en fait, la Ville de Paris prend la moitié des frais à sa charge.

Le décompte est alors ainsi établi :

a. — Moitié du prix réel de revient de la bordure en granit et d'un dallage en bitume sur toute la surface restante, y compris les raccordements de chaussées, les déblais, etc.

b. — Montant des ouvrages supplémentaires nécessités par les besoins de l'immeuble, (passages pavés, gargouilles, chasses-routes, etc.), déduction faite de la moitié de la valeur d'un revêtement en bitume dont ils tiennent la place.

La surface assujettie est déterminée ainsi que nous l'avons exposé. (V. p. 103. s.).

§ 2. — **Cas où l'opposite est appelé à participer. —** **L'enquête**

Le trottoir ou les travaux de viabilité demandés par un riverain peuvent avoir une situation telle que la participation du propriétaire opposite est exigible.

L'exécution du travail sollicité, est en quelque sorte obligatoire, puisque son utilité ressort de la requête formulée. Les seules observations qui pourraient être utilement présentées par l'opposite, seraient relatives au montant de la somme à mettre à sa charge.

La procédure d'exécution d'office pour contraindre légalement le vis-à-vis au paiement de la redevance qui lui incombe, paraît indispensable. En pratique, il en résulterait des lenteurs interminables, aussi doit-on essayer de n'y pas recourir.

A cet effet, le métrage des travaux et le montant de la participation sont notifiés à chaque intéressé, en leur demandant de souscrire l'engagement de payer la redevance fixée, à la réquisition de la Caisse municipale.

En cas de refus, les formalités exigées en vue de l'exécution d'office doivent être intégralement remplies.

La notification du décompte peut ici remplacer, très avantageusement, l'enquête qui n'est pas substantielle de la procédure des anciens usages. (V. p. 84).

Le montant de la dépense à répartir entre les opposites est la moitié des frais de premier établissement d'un trottoir réglementaire, c'est-à-dire le prix réel de revient de la bordure en granit et d'un dallage sur toute la surface restante. En se servant de la notation du numéro précédent, c'est $\frac{a + b}{2}$.

L'opposite ne bénéficie jamais de la prime.

Il va sans dire que la contribution exigée des voisins vient en déduction du prix des travaux de viabilité demandés par le pétitionnaire.

C'est justice, puisqu'un détenteur de l'immeuble dont le requérant est actuellement propriétaire, a dû ou devra participer de la même façon, dans les frais de trottoirs établis ou à établir au long de la propriété de l'opposite.

Ce mode de répartition est approuvé par le Conseil d'État. Les opposites ne sont tenus de contribuer aux frais de premier pavage en face de leur propriété, que jusqu'à concurrence de la moitié de la dépense réelle, qui a été entraînée par le premier pavage de la surface non encore convertie. (C. E. 17 Avril 1856. D. 1857. 2. 152).

La théorie de l'opposite ne saurait s'appliquer, bien entendu, quand les trottoirs sont construits par application amiable de la loi de 1845. Cette loi n'emporte pas contribution du propriétaire de l'immeuble en face de celui où l'ouvrage est établi. Le législateur veut que la Commune supporte effectivement, au

moins la moitié de la dépense ; en faisant appel à l'opposite, elle se trouverait exonérée de cette participation. (V. p. 312).

§ 3. — **Recouvrement**

Les frais de viabilité exécutés sur engagement d'un particulier d'en supporter la dépense, comme pour les souscriptions volontaires, pour lesquelles aucune loi ou règlement n'a prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur rôle dressé par le Maire rendu exécutoire après visa du Préfet ou du Sous-Préfet (L. du 5 Avril 1884, art. 154).

A Paris, la procédure de remboursement est conforme aux prescriptions du règlement servant à l'exécution du décret du 8 Août 1878, sur les recettes et dépenses de la Ville de Paris. Nomenclature des recettes, § 689, p. 300. Les états de recouvrement sont dressés par le Service des Travaux, le Préfet de la Seine les rend exécutoires.

Le montant du rôle, même dans la zone annexée, doit en principe, être acquitté immédiatement en totalité après l'achèvement des travaux, sur simple avertissement envoyé par le Receveur Municipal, dès son émission.

La faculté de libération en dix annuités stipulée au décret du 23 Mai 1863, en faveur des propriétaires de la zone annexée, applicable aux travaux exécutés d'office pour satisfaire à des besoins généraux, ne concerne pas ceux entrepris à la demande des particuliers, présentant surtout un caractère privé.

L'Administration accorde quelquefois des délais pour les paiements, mais ils ne sont pas de droit.

§ 4. — **Contestations. — Dommages. — Contraventions**

L'engagement du riverain s'analysant comme offre de concours ou permission de voirie, les différends qui peuvent s'éle-

ver entre les requérants et les Municipalités sont de la compétence des tribunaux administratifs. Il s'agit de contestations relatives à l'exécution des travaux publics ou au recouvrement des dépenses qu'ils ont occasionnées. (C. E. 2 Juin 1864).

Ces affaires sont instruites comme les instances en matière de travaux publics et non pas dans les formes spéciales aux réclamations en matière de contributions directes. Cependant, quand une Ville a porté sur un rôle, par application des anciens usages, des riverains qui étaient tenus envers elle d'après leurs engagements particuliers, offres de concours ou contrats de vente, elle ne peut plus, en appel, transformer le caractère du procès et faire valoir ces autres titres de créance. (C. E. 27 Avril 1883. S. 1885. 3. 20).

Dommages. — Mais pour le règlement des dommages que peuvent subir les tiers, de l'édification des ouvrages, il faut distinguer si les travaux ont été autorisés comme offre de concours ou par permission de voirie.

Offre de concours. — Dans ce cas, c'est l'Administration qui exécute un travail public. Elle est responsable des conséquences qui peuvent en résulter ; les tribunaux administratifs seuls ont à juger des dommages qui en sont la conséquence.

Permission de voirie. — Lorsque les travaux ont été ainsi autorisés, dans le seul intérêt du particulier, à ses risques et périls, il appartient à l'autorité judiciaire de connaître l'atteinte qui aurait été portée aux droits des tiers et les dommages subis par ceux-ci.

Mais un tribunal civil ne saurait ordonner la démolition d'ouvrages établis sur le sol même de routes de grande ou de petite voirie. C'est à l'Administration à prendre les mesures de défense ou de conservation du domaine public, et les contestations, qui pourraient s'élever de ce chef entre elle et les tiers, sont de la compétence des tribunaux administratifs. (C. E. sur conflit, 14 Février 1861. S. 1861. 2. 171).

Contraventions.— Nous avons dit (p. 330) que la contravention est de grande voirie, s'il y a infraction à un arrêté préfectoral, autorisant le travail sur une route nationale ou départementale, alors, c'est le Conseil de Préfecture et le Conseil d'État, en appel, qui auront à statuer.

Au contraire, la contravention est de petite voirie s'il y a infraction à un arrêté d'un maire relatif à la voirie urbaine même sur une route nationale ou départementale, ou d'un Préfet concernant les chemins de grande communication ou d'intérêt commun. Les fautes commises sont réprimées par le Tribunal de simple police.

A Paris, toute entreprise irrégulière attaquant l'assiette de la voie constitue une contravention de grande voirie. (Décret du 25 Mars 1852, art. 1^{er}).

Chapitre III

RACCORDEMENTS SUR LA VOIE PUBLIQUE

1. *Coutume de Paris.* — Les particuliers ont souvent à faire exécuter, sur la voie publique, des travaux d'intérêt privé de nature à endommager les revêtements, principalement pour le service de branchements de canalisation d'eau, de gaz, d'électricité, d'égout, de téléphone, distribution d'air comprimé, etc., etc., desservant leurs immeubles.

Ils doivent avant toute entreprise obtenir l'autorisation de pratiquer les fouilles, et ont l'obligation naturelle d'assurer le rétablissement ultérieur de la viabilité dans son état primitif, conformément aux principes généraux du droit. La permission ne peut être délivrée que sur engagement signé, de rembourser le montant des dommages.

A Paris, c'est l'ancienne coutume, qui là, comme pour le pavage, fixe le mode d'exercice des droits de l'Administration.

Aux termes de l'ordonnance du Bureau des Finances de Paris, du 27 Juin 1760, l'entrepreneur de l'entretien du pavé avait, conformément aux usages, le droit exclusif de faire seul les raccordements de pavés, de bornes, de seuils, de travailler au rétablissement des trous causés par les étais dans les rues, à l'occasion des réparations à faire aux maisons, ou pour les reposoirs et échafauds, et de rétablir les tranchées des fontaines. Ces travaux ne pouvaient être faits que sur l'ordre et avec la permission des Trésoriers de France.

L'ordonnance du même bureau des Finances de la généralité

de Paris du 2 Août 1774 renouvelle impérativement, défense de faire aucune tranchée ou ouverture quelconque, soit dans le Pavé de Paris et des faubourgs, soit dans les pavés et les accotements, revers et glacis des routes royales, pour quelque cause que ce puisse être, sans en avoir pris la permission des Trésoriers de France et du Commissaire du Pavé de Paris, à peine de cent livres d'amende, tant contre les particuliers qui auront fait faire lesdites fouilles, que contre les ouvriers qui y auront travaillé. Les fouilles, tranchées, et raccordement du pavé, doivent être comblés et rétablis par l'entrepreneur du Pavé, et ce aux dépens des particuliers pour qui elles auront été faites.

Les lettres patentes du 30 Décembre 1785 comportent les mêmes obligations pour le riverain, en ce qui concerne les tranchées des fontaines. En cas de négligence du bordier, ou de rupture de tuyaux d'eau, l'adjudicataire du Pavé de Paris, était tenu sur l'ordre des agents de ce service, de procéder aux réfections nécessaires après simple avertissement donné aux particuliers. Ces travaux étaient effectués à leurs dépens, et l'entrepreneur payé de ces réparations par préférence à tous créanciers. (Art. 22). Le rétablissement du pavé après constructions était de même attribué à cet adjudicataire. (Art. 23).

Ces anciens règlements ont été maintenus par la loi du 19-22 Juillet 1790, puisqu'ils édictent des mesures de police se rapportant exclusivement à la sûreté de la circulation.

Les frais de raccordements ont ainsi le caractère de taxes dues par les habitants en vertu des usages locaux, elles doivent être perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques. (Art. 44, loi du 18 Juillet 1837 et 140, Loi du 5 Avril 1884), c'est-à-dire que le tarif doit être établi après délibération du Conseil Municipal approuvé par le Préfet, et le rôle rendu exécutoire par ce dernier.

La jurisprudence du Conseil d'État est rigoureusement conforme : « Considérant qu'aux termes des ordonnances du Bureau des Finances de la généralité de Paris du 27 Juin 1760 et 2 Août 1774, et des lettres patentes du 30 Décembre 1785, les

raccordements de pavés nécessités par des fouilles, tranchées et autres dégradations, doivent être exécutés par l'entrepreneur du Pavé de Paris, aux frais des particuliers qui les ont pratiquées, et que les prix de ces raccordements doivent être payés audit entrepreneur sur état exécutoire qui lui est délivré contre les particuliers. Vu l'art. 44, loi du 18 Juillet 1837, c'est avec raison que la demande de réduction a été rejetée par le Conseil de Préfecture » (C. E. 8 Février 1890. D. 1891. 3. 78 ; décisions conformes, 22 Février 1855 ; 29 Juillet 1910).

2. — *Raccordements à recouvrer.* — En principe, tous les dommages causés par les travaux particuliers, sont à réparer aux frais des intéressés ou de leurs ayants-cause. (C. E. 22 Février 1855. D. 1855. 3. 67). Il n'y a pas à distinguer si les dégradations subies par les ouvrages publics, sont situées ou non dans les limites indiquées par l'autorisation délivrée d'entreprendre les travaux, sur la voie publique, ni à rechercher, s'il y a eu faute, ou non, relevée contre le constructeur. (C. E. 8 Février 1890). Ainsi, les détériorations occasionnées par des transports de matériaux effectués pour le compte du requérant ouvre droit à indemnité. (C. E. 29 Juillet 1910).

A Paris, les raccordements sur tranchées consécutifs à des ouvertures de fouilles, sont remboursés sur tarif délibéré par le Conseil Municipal et approuvé par le Préfet. Au contraire, pour les réfections faites à la suite de construction d'immeubles, pose de seuils, de repère de concession, etc., etc., le décompte est établi au prix de revient réel des travaux nécessités pour la remise en état des lieux, quelle qu'en soit l'étendue.

Dans tous les cas, le pétitionnaire doit rembourser le prix corrélatif aux revêtements qui ont été bouleversés, qu'ils soient qualifiés de luxe ou non.

3. — *Contraventions et Exécution d'office.* — Il est interdit, sans autorisation préalable, de procéder à aucun travail

dont la conséquence sera d'endommager la voie publique. A défaut de celle-ci, il y a contravention de petite ou de grande voirie suivant les distinctions données p. 339. Il en est de même si les entreprises faites excèdent la permission délivrée.

A Paris, ces infractions sont de grande voirie, comme contraires à l'Édit de Décembre 1607, aux ordonnances du Bureau des Finances du 27 Juin 1760 et du 2 Août 1774, aux lettres patentes du 30 Décembre 1785, art. 22 et 23. (Décret du 25 Mars 1852).

Le sol de la petite voirie est protégé par l'art. 479, 11° du Code Pénal, amende de 11 à 15 francs, inclusivement, et cinq jours d'emprisonnement en cas de récidive (C. P. 481 et 482).

Aucune mise en demeure n'est utile pour constituer le délinquant en faute.

La contravention doit être dressée contre le particulier qui a ordonné les travaux et contre l'entrepreneur qui a consenti à les exécuter, ou l'un d'eux suivant les circonstances.

Si le propriétaire de l'immeuble au droit duquel la tranchée a été ouverte peut démontrer qu'il n'a aucune participation dans le délit, dont est coupable son locataire, il ne peut être condamné ni à l'amende, ni aux réparations, (C. E. 14 Novembre 1879. S. 1881. 3. 17), bien que le branchement d'eau ou de gaz, par exemple, soit établi dans l'intérêt de son immeuble.

En cas de refus de souscrire l'engagement de payer les dégradations causées à la voie publique, les réparations peuvent être exécutées d'office, sans qu'il soit utile que procès-verbal de contravention ait été dressé au préalable. Le recouvrement des frais occasionnés doit être poursuivi comme en matière de contributions directes. (C. E. 8 Février 1890. D. 1891. 3. 78).

Mais si la contravention a été constatée, et sa répression poursuivie, la réfection ultérieure du revêtement de la voie publique, ne fait pas disparaître la faute, et s'il n'y a plus lieu de condamner le délinquant au versement des frais qu'il a payés,

l'amende n'en doit pas moins être prononcée. (C. E. 25 Janvier 1851).

Ces contraventions sont prescrites par un an (art. 640 du Code d'Instruction criminelle) : après ce délai, si la condamnation n'est pas intervenue, l'action publique et l'action civile ne peuvent plus être exercées simultanément, mais la réparation matérielle des dégradations faites à la voie publique peut et doit être poursuivie dans l'intérêt, toujours existant, de la viabilité et de la sûreté de la voie publique. L'amende ne peut plus être infligée, mais le montant des frais occasionnés doivent quand même être remboursés à la Ville. (C. E. 4 Juin 1875).

NOTE I

NATURE DE L'OBLIGATION ET DE LA TAXE DE PAVAGE

La détermination de la nature de l'obligation et de la taxe de pavage, a donné lieu à de nombreuses et vives controverses.

Elle présente un intérêt primordial, puisque c'est d'elle que dérive la désignation du débiteur et les garanties dont jouira la créance.

La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ont délibéré à ce sujet et en 1902, le législateur a fini par conférer à cette taxe, en même temps qu'aux autres taxes municipales assimilées aux contributions directes, le privilège que les tribunaux suprêmes lui refusaient.

1. — *Réalité de l'obligation.* — Sur la prémice : doctrine, jurisprudence, législation, l'accord est unanime : L'obligation de faire le pavage, au droit soy, a un caractère réel indiscutable.

Le droit romain y voit un *onus reale*. Cœpolla (*tract. 2 de servitutibus*, p. 280), dit : « La qualité du propriétaire est indifférente, parce qu'il s'agit d'un *onus reale*, c'est l'immeuble qui doit, non la personne, et *ideo non excusantur prædia principis* ». Perrot, se référant à la loi *Ædiles ff. de Viâ publicâ*, écrit dans son Dictionnaire de Voirie publié en 1782, V^o Pavé : « La charge du pavé des rues est réputée une charge foncière des maisons ».

Tous les anciens règlements imposent l'obligation de refaire les chaussées chacun en droit soy, (Ordonnance du 30 Janvier

1350), comme charge du fonds attenant à la voie publique. Les lettres patentes du 1^{er} Mars 1388 contraignent « tous demeurons ou ayans maisons, jardins » à tenir net le pavement, chacun en droit soy.

Comme certains seigneurs ou ecclésiastiques résistaient à ces obligations, excipant des privilèges attachés à leur personne, les lettres patentes du 5 Avril 1399 ordonnent « que chacun... de quelconque estat qu'il soit, noble ou non noble, et tant personne d'église comme autre, soit tenu de tenir net et bon le pavement de devant son hotel,... que incontinent et sanz demeure, ilz facent faire les Chaussées et Pavement de audevant et autour de leurs Maisons, Eglises, Murs, Clôtures. » Mêmes dispositions dans l'ordonnance royale du 14 Juin 1510, 13 Septembre 1533, Novembre 1539, « Que toutes personnes quelconques, de quelque estat qu'ils soient, facent paver... chacun en droit soy. » Toutes les ordonnances émanant de la Royauté absolue, édit de Décembre 1607, 15 Janvier 1638, etc., sont aussi formels, les « détempteurs » de l'héritage sont tenus de l'entretien ou du premier pavage. Ce n'est pas le propriétaire qui doit, c'est l'immeuble représenté par son détenteur. Et cette charge immobilière, au premier chef, se conçoit particulièrement bien, pour l'entretien qui se renouvelle périodiquement, l'usure de la rue se fait tous les jours, la dette est échue, quand les réparations devenues indispensables, sont faites par le riverain.

La jurisprudence ancienne est conforme, on cite toujours à ce propos, l'arrêt du 21 Mai 1746, où l'un des propriétaires des marais (jardins maraîchers) au travers desquels la rue Verte fut créée, poursuivi pour le paiement des frais de viabilité, abandonna le fonds assujéti. Le déguerpissement admis alors, quelles qu'en soient les circonstances, est une preuve de la réalité de la dette, le propriétaire étant tenu *propter rem*, il est libéré par le délaissement de la chose.

La législation actuelle n'a pas modifié la nature de l'obligation. L'avis du Conseil d'État du 25 Mars 1807 est muet à ce

sujet ; mais, le rapport du comte Beugnot au Conseil d'Etat, sur lequel a été donné cet avis, se sert du mot de « servitude » pour désigner cette charge du pavage. Le Code civil dans les servitudes établies par la loi distingue bien celles d'utilité publique, de celles d'utilité privée (C. C. art. 649). Les premières n'appartiennent pas au cadre de droit civil, c'est ce que dit l'art. 650 en même temps qu'il donne quelques exemples ; et, parmi ceux-ci figurent explicitement « la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux ». La servitude, c'est-à-dire la charge (art. 637), du pavage est donc bien une de ces servitudes légales visées par l'art. 650. Il ne faut pas chercher une analogie trop complète entre ces deux séries de services fonciers, l'alinéa 2 de l'art. 650 prend soin de rappeler que « tout ce qui concerne cette espèce de servitude (d'utilité publique) est déterminée par des lois ou règlements particuliers ». Mais ce qui est indiscutable, c'est que toutes les servitudes légales, naturelles ou du fait de l'homme constituent toutes sans exception, dans notre droit public et civil des obligations réelles.

Certains auteurs font bien une objection, ils refusent, à la charge du pavage, ce caractère foncier parce que, disent-ils, on voit bien le fonds servant, mais non le fonds dominant.

Mais, le fonds dominant n'est-ce pas la parcelle de voie publique parfaitement délimitée, assujettie au pavage au droit de chaque immeuble. Le fait d'appartenir au domaine public, c'est-à-dire être propriété de la Nation, hors du commerce, n'est pas un obstacle pour lui enlever ce rôle.

Cette servitude d'utilité publique a encore un autre point commun avec elles d'utilité privée. Les conventions relatives au pavage sont licites, et une commune peut valablement traiter à son sujet (V. p. 324).

Ainsi le pavage est un service foncier, une servitude réelle, immobilière : *Réelle*, car elle consiste en une charge sur un héritage au profit d'un autre fonds bien déterminé. *Immobi-*

lière, car par rapport au fonds servant et au fonds dominant, elle s'applique à un immeuble.

Comme les servitudes d'utilité publique, l'obligation initiale du pavage, premier pavage ou entretien suivant les coutumes, est imprescriptible.

2. — *Transformation en taxe.* — Jusqu'ici, quant au fond, il y a l'accord général signalé plus haut.

Poursuivons : la loi du 25 Juin 1841, art. 28, en donnant aux communes la faculté de convertir la charge du pavage en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales, n'a pas transformé ou modifié l'obligation des riverains, elle est restée identique à ce qu'elle était antérieurement.

Le but du législateur étant alors d'assurer l'opération de voirie par mesure d'ensemble et rien d'autre, il donnait à cet effet, la possibilité aux villes de se substituer aux riverains, pour exécuter aux frais de ces derniers, les travaux dont ils étaient redevables. La Ville devenait *gestor negotiorum* de son débiteur, faisait l'avance des fonds nécessaires et en recouvrait le montant comme taxe particulière suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques. (Loi du 18 Juillet 1837, art. 44, Loi du 5 Avril 1884, art. 140). (V. p. 189).

C'est ici que la divergence des opinions devient complète.

a. — *Premier Système : la créance reste réelle.* — Pour les uns, le convertissement de la charge du travail matériel en une créance d'argent n'a eu aucune influence sur la nature de la redevance. Cette conversion existait dans la coutume, et c'est au sujet de cette créance représentative de l'obligation du pavage que l'ancienne jurisprudence affirmait la théorie du droit réel.

L'introduction du régime de la taxe, dictée pour l'intérêt de la Ville, ne doit avoir aucune conséquence désavantageuse pour elle, ce qui aurait lieu si le caractère de réalité qu'avait antérieurement la créance, lui est maintenant méconnu. La procé-

dure suivie pour son recouvrement ne peut modifier la nature de la dette.

D'ailleurs, ni en droit, ni en fait, il n'y a incompatibilité entre la notion de réalité et celle de taxe. La loi du 21 Juin 1865 modifiée par celle du 22 Décembre 1888, sur les associations syndicales en est un exemple intéressant.

Le décret du 9 Mars 1894 pris en exécution de cette loi constate dans ces termes, la réalité des servitudes que cette loi spéciale permet d'établir : « Art. 2. Les obligations qui dérivent de la constitution de l'association syndicale sont attachées aux immeubles compris dans le périmètre et les suivent en quelques mains qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association. » Or, l'art. 15 § 2 de cette loi du 21 Juin 1865 avait décidé que le recouvrement des taxes ou cotisations sera fait comme en matière de contributions directes.

Une loi plus récente encore, celle du 22 Juillet 1912 sur l'assainissement des voies privées, consacre également cette compatibilité de la réalité et du recouvrement par rôles des dettes contractées par les associations syndicales obligatoires qui peuvent être, si cela est nécessaire, créés d'office par l'autorité administrative.

Enfin, on ne saurait invoquer utilement la jurisprudence du Conseil d'État qui fait figurer au rôle de recouvrement, le détenteur au moment des travaux à l'exclusion de tout autre. (V. p. 164) pour en tirer argument en faveur du point controversé. Tout ce qui concerne l'émission du rôle relève du droit administratif, il s'agit d'un acte d'autorité : il appartient au haut tribunal de faire connaître celui qu'il entend voir figurer sur ce rôle.

Or, la nature de l'obligation, avec ses conséquences juridiques vis-à-vis des propriétaires successifs, compète du droit civil et est absolument indépendante du procédé administratif dont la commune fera recette de sa créance.

Aussi, doit-on conclure que l'obligation réelle doit rester toujours réelle quelle que soit la forme dont elle se présente, même

quand elle revêt celle d'une taxe dont le recouvrement a lieu d'après le mode suivi pour les contributions publiques.

b. — *Second système : la créance devient personnelle.* — L'obligation « de faire » le pavage est incontestablement réelle, mais elle ne peut peser sur un riverain qu'autant que sa possession est contemporaine de l'exécution des travaux réglementaires.

Par leur réalisation, la servitude imposée disparaît si seul le premier pavage est obligatoire, une échéance de la charge est arrivée, s'il s'agit de réparation ou de réfection d'entretien. Dans l'un et l'autre cas, l'immeuble riverain est libéré définitivement ou momentanément envers la Ville. Celle-ci est satisfaite et n'a plus rien à réclamer.

Mais le propriétaire de cet immeuble doit maintenant le montant des travaux réalisés par l'entrepreneur de son choix auquel il a commandé l'ouvrage. Celui-ci, sous l'ancien régime, possédait certaines garanties réelles, dont un droit de suite, mais depuis le Code Civil, l'entrepreneur qui fait de semblables ouvrages au compte d'un particulier n'a absolument comme garantie spéciale que le privilège du constructeur organisé par l'article 2103 - 4°, portant sur la plus-value résultant pour l'immeuble des travaux exécutés.

Par la transformation, facultative pour la commune, de l'obligation en taxe, autorisée par la loi du 25 Juin 1841, la charge des contribuables et les droits de la Ville n'ont pas été modifiés, ils sont restés ce qu'ils étaient antérieurement. Le législateur a simplement donné aux villes, un droit d'option et en cas d'exécution d'office, il conférait comme garantie de la créance celle attachée à la collecte des contributions directes, avec ses puissants moyens d'exécution forcée, mais sans plus. C'est l'obligation toute entière, telle qu'elle dérive des usages qui a été transformée en une taxe (1).

(1) Tout au plus pourrait-on difficilement soutenir que les villes doivent jouir du privilège de l'entrepreneur, soit directement puisqu'elles en remplissent le rôle vis-à-vis du riverain, soit par subrogation comme prêteur des deniers ayant servi au paiement des travaux (art. 2103, 4° et 5°, C. C.), à condition encore que toutes les formalités légales aient été remplies exactement.

A défaut de texte spécial, la conversion doit s'analyser d'après les principes généraux du droit. Par l'exécution des travaux, le créancier et le débiteur restent bien les mêmes, mais la nature de la dette change complètement. Le débiteur devra à la Commune, à titre de remboursement d'avance faite à son profit, la somme de numéraire payée à l'entrepreneur et non plus un ouvrage en nature dû à la collectivité. La loi dit elle-même qu'il y a convertissement. Il y a là, une véritable novation objective par changement de dette du droit civil (C. C. art. 1271 § 1^o). L'obligation du pavage, de réelle qu'elle était, est devenue une créance d'argent essentiellement personnelle au propriétaire de l'immeuble détenteur au moment de l'achèvement des travaux en faveur de qui a été faite l'avance des fonds nécessaires pour les solder.

L'analogie avec l'impôt foncier est à signaler. Là encore c'est l'immeuble qui doit, pour l'avenir, il y a une charge réelle tandis que les termes échus constituent une dette personnelle au propriétaire détenteur à l'instant de l'échéance.

c. — *Conséquences.* — L'adoption de l'une de ces opinions présente un intérêt capital.

La créance est-elle considérée réelle comme l'obligation (premier système) ? Les villes émettent la prétention d'en poursuivre le paiement quand elles le jugeront opportun, et d'avoir, comme garantie, 1^o un droit de suite leur permettant de l'exiger de tout détenteur quel qu'il soit et à quelque époque que ce soit ; 2^o un privilège leur autorisant un prélèvement, par préférence, sur le prix de vente de l'immeuble, primant même les créanciers hypothécaires. Dans la rigueur des principes, la dette serait imprescriptible, comme l'obligation elle-même, servitude d'utilité publique.

La créance est-elle considérée comme personnelle (second système) ? Alors la Commune ne peut plus choisir son débiteur à sa fantaisie, c'est le détenteur de l'immeuble à l'instant où la charge se transforme, qui est redevable de la taxe. La créance de la commune est chirographaire, prescriptible d'après le

droit commun, elle jouit, depuis 1902 seulement, du privilège des contributions directes étendu à cette époque à toutes les taxes assimilées, dont celle de pavage.

Nous allons voir (Note II), quant à ces conséquences, que la jurisprudence après avoir admis le premier système, a fini par se rallier au second.

NOTE II

GARANTIE DU PAIEMENT

Les villes, se basant sur les anciennes coutumes ont prétendu que, par sa qualité, la créance du pavage était garantie par un privilège spécial, *sui generis*, engendrant un droit de préférence et un droit de suite.

I. — PRIVILÈGE

§ 1. — **Le privilège d'après la coutume**

En quoi consistait le privilège de la créance de pavage sous le régime des ordonnances ?

A l'origine, le riverain devait s'adresser à un paveur, maître ou compagnon, pour faire exécuter les travaux lui incombant.

Plus tard, lors d'opérations d'ensemble, un entrepreneur était désigné, soit par les propriétaires, soit par le bureau de la Ville, le bureau des Finances ou par arrêt du Roy. Il exécutait les travaux d'office et devait en recevoir directement le prix des contribuables. Exemples : Délibération du Bureau de la Ville de Paris, du 28 Août 1573, enjoignant à un paveur de faire le pavage du faubourg Saint-Anthoine ; la garantie du paiement est ainsi formulé : s'il « s'en trouvera aucuns reffusans, est permis au premier sergent de ladite ville les mettre et constituer

prisonniers ». La sûreté donnée à la créance est ici une contrainte par corps.

Dans un arrêt du Roi du 26 Mars 1639, rapporté par Dupain (*Pavé de Paris*, p. 168), le premier pavage d'échantillon qui ne serait pas exécuté par les riverains, le serait d'office par les entrepreneurs. Le montant devait être recouvré par exécutoire, saisie et vente de leurs biens meubles, arrêts des loyers, les locataires étant tenus de les verser entre les mains de l'entrepreneur jusqu'à concurrence de ce qui serait dû, en l'acquit de leur propriétaire ; (ce seront les mêmes garanties que nous allons voir établir par la loi du 30 Mars 1902).

Le bail d'entretien du pavé de Paris du 30 Décembre 1785 donne bien un droit de préférence à la créance de l'entrepreneur adjudicataire pour les raccordements de pavage sur tranchées de fontaine (art. 21), mais rien de semblable pour le pavage neuf.

Dans ce cas, pour lui éviter les non-valeurs, l'entrepreneur n'est tenu de commencer les travaux qu'après que six ou au moins quatre des particuliers riverains, les plus solvables, ont pris l'engagement de payer la totalité du prix des ouvrages dans le délai d'un mois après leur réception. La garantie consiste donc alors en une simple caution donnée par ces six ou quatre riverains solidairement pour tout l'ensemble des contribuables : ces soumissionnaires, comme dit le texte, devant se faire rembourser par ces derniers de ce qu'ils se trouveront devoir pour la construction dudit nouveau pavé (art. 24).

La différence de traitement, dans ces deux hypothèses, se justifie fort bien. D'après son bail, dans le premier cas, l'adjudicataire avait le monopole exclusif des raccordements sur tranchées, il devait les exécuter au compte des propriétaires sur simple avis de l'Inspecteur général du pavé. Cela s'explique par ce fait qu'un tassement sur un branchement d'eau crée un véritable danger, pour la circulation publique, auquel il convient de remédier sans délai. Le montant de ces réfections est ordinairement fort minime, il est garanti par un privilège réel.

Dans le second cas, les dépenses de premier pavage sont relativement élevées ; les travaux ne se présentent pas, avec le caractère d'urgence extrême relevé dans le cas précédent, un certain délai peut être toléré. Ils sont entrepris après engagement solidaire des riverains les plus solvables de payer la totalité des frais. Il y a ainsi une sûreté personnelle jugée suffisante. Quant au recours des « soumissionnaires », il consiste dans leur subrogation à tous les droits qu'aurait eus l'adjudicataire contre ses débiteurs.

Voilà, pour Paris, le dernier état de la coutume d'après les textes d'une portée générale.

De très nombreux arrêts particuliers rendus par le Roi en son Conseil ont bien autorisé à recouvrer le montant de la dépense de pavage par préférence à tous créanciers, même fonciers, comme une chose privilégiée. Mais ces arrêts n'avaient pas de portée générale, la jurisprudence leur a attribué la valeur de simples décisions d'espèces. Ce caractère ne leur a pas été enlevé par la loi du 2 Novembre 1790 déclarant lois d'État les arrêts du Conseil du Roi antérieurs au 15 Octobre 1789. Mais par leur multiplicité n'établissent-ils pas l'usage maintenu ?

Ainsi, en résumé, s'il est incontestable qu'un privilège général existait en faveur de l'entrepreneur pour le recouvrement des réfections de pavage sur tranchées de fontaines, la même affirmation ne peut pas être formulée aussi catégoriquement pour les travaux de premier pavage.

§ 2. — Sa survivance dans le droit moderne

En admettant même que ce droit de préférence fût démontré, dans le droit ancien, a-t-il pu passer ainsi dans le droit moderne ?

Aucune disposition légale, jusqu'en 1902, ne peut être irréfutablement invoquée. Or, le privilège constitue une exception au droit commun, la créance privilégiée jouit d'une faveur qui doit résulter d'un texte dont l'interprétation sera restrictive :

exceptio est strictissimæ interpretationis. A quelque objet qu'ils s'appliquent, les tribunaux civils sont seuls compétents pour juger les questions relatives à l'exercice de ces privilèges (C. E. 22 Décembre 1882 ; 6 Décembre 1889).

Ce sera donc, d'après les principes du droit civil, que doivent être résolues les difficultés qu'ils soulèvent en application.

Pour démontrer la survivance du privilège de la créance du pavage, les villes soutiennent que la loi du 19-22 Juillet 1791, en maintenant les anciens règlements de la voirie, a eu pour effet de les conserver dans leur intégralité, avec toutes leurs conséquences conformes à l'usage d'alors.

De sorte que le privilège attaché à la créance du pavage, d'après la coutume, serait ainsi consacré par une disposition légale.

On objecte : cette loi de l'époque intermédiaire avait pour objet de fixer les règles de la police municipale en ce qui concerne le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. Il en est résulté que les anciennes ordonnances imposant le pavage ont continué à avoir force de loi, mais en ce qu'elles sont relatives à la sûreté et à la commodité de la circulation, mais non pas quant à leurs dispositions de droit civil ou de droit fiscal.

D'autre part, les usages qui auraient pu s'établir pour la garantie de cette dette d'ordre civil entre les propriétaires maîtres de l'ouvrage et l'entrepreneur sont abolis par l'art. 7 de la loi du 30 Ventôse an XII créant le Code Civil.

Il est vrai que là encore les Municipalités répliquent en faisant valoir d'abord qu'une loi générale ne saurait déroger aux prescriptions d'une loi spéciale antérieure. Ensuite, l'avis du Conseil d'État du 25 Mars 1807, postérieur au Code Civil a fait revivre les usages relatifs au pavage dans leur ancien état de droit et, partant, le privilège attribué par un usage constant à la créance née du fait de l'exécution des travaux. Elles ajoutent que les principes posés par le Code civil n'ont que faire ici, puisqu'il s'agit de l'acquit d'une charge de Ville. C'est donc,

d'après la coutume régissant la matière, que doivent être établis les droits des municipalités.

La Cour de Cassation n'a pas voulu sanctionner cette thèse. Elle s'en est tenue à l'interprétation restrictive.

Elle estime qu'aux termes de l'art. 2093 C. C., le bien d'un débiteur constitue le gage commun de ses créanciers, qu'aucune disposition, ni du Code civil, ni de lois ultérieures, n'a édicté, au profit des villes, un privilège pour le recouvrement de la taxe de pavage pas plus pour la Ville de Paris que pour les autres villes de France, et qu'il n'est pas permis de chercher, ni dans l'origine, ni dans la nature du droit, une raison de préférence, non écrite dans une loi.

Les lois du 18 Juillet 1837, art. 44, 25 Juin 1841, art. 28 et 7 Juin 1845, art. 3, ont bien permis de convertir, sous les conditions énoncées par ces textes, l'obligation du pavage en une taxe recouvrable comme les cotisations municipales, c'est-à-dire en vertu de rôles nominatifs dressés par l'Administration. Mais cette faculté, uniquement destinée à assurer une perception plus rapide de la taxe dont il s'agit, n'a pas modifié en rien la nature de la créance.

Alors s'est posée la question de savoir si la taxe de pavage, comme taxe assimilée aux contributions directes, jouirait du privilège attaché à celles-ci. Là encore, aucun texte formel ne prononçait l'extension de la garantie conférée à la contribution foncière par la loi du 12 Novembre 1808. Les lois précitées, en effet, accordaient l'assimilation de la taxe de pavage aux contributions directes en ce qui concerne son mode de recouvrement, mais étaient muettes quant aux sûretés attribuées à cette recette municipale. Aussi les privilèges étant de droit étroit, et ne pouvant être étendus par voie d'analogie, la taxe de pavage, comme toute autre taxe assimilée, n'avait aucune garantie spéciale, c'était une simple créance chirographaire (C. C. 21 Janvier 1891, D. 1892, I. 47 ; C. C. 16 Février 1904).

Cette situation a été créée aux communes par la jurisprudence suivante : Tribunal civil de Bordeaux, 27 Mars 1878 (S :

1880. 1. 349, D. 1881. 1. 271) ; C. C. Ch. Cr. 31 Mai 1880 (D. et S., id.) ; Tribunal de la Seine, 8 Mars 1901, Cour d'appel Paris, 9 Mai 1902 (S. 1903. 2. 70), C. C. Ch. Req. 16 Février 1904 (S. 1904. 1. 259 ; D. 1904. 1. 335).

§ 3. — Le privilège de la loi du 30 Mars 1902

Si le défaut absolu de sûreté, reconnu à cette taxe communale, comme aux autres taxes d'ailleurs, correspondait aux textes de loi interprétés dans un sens des plus restrictifs, la situation, en résultant, ne répondait nullement aux vœux du législateur. Pour faire cesser la controverse existante entre la doctrine et la jurisprudence, la loi de finances du 30 Mars 1902, art. 58, rendit formellement applicable à toutes les taxes communales assimilées aux contributions publiques la loi du 12 Novembre 1808 établissant le privilège du Trésor Public pour le recouvrement des contributions directes. Le privilège des taxes assimilées prend rang immédiatement après celui du Trésor, et ce dernier n'est primé que par les droits de justice.

Malgré les termes absolus de cette nouvelle disposition et les explications nettes données à la Chambre des Députés au cours des débats, ce droit de préférence fut encore contesté aux taxes de viabilité, parce que celles-ci ne sont pas dues périodiquement. Dès lors, elles ne sauraient être considérées comme des contributions directes qui sont, par nature, perçues annuellement sur rôles rendus exécutoires par le Préfet (Trib. Com. de la Seine, 23 Janvier 1905).

Ce jugement comporte une double erreur. La taxe de pavage est perçue sur rôle rendu exécutoire par le Préfet dans la forme prévue par l'art. 150 de la loi du 5 Avril 1884 et non pas sur relevé dans la forme envisagée par l'art. 164 de cette même loi. Pour la perception, l'assimilation est donc complète ; la loi du 25 Juin 1841 le déclare d'ailleurs explicitement. La loi de 1902 a accordé le privilège à toutes les taxes communales assimilées

aux contributions directes sans aucune distinction. Aussi la Cour d'appel infirma le jugement consulaire et déclara la Ville demanderesse, créancière privilégiée pour ses frais de viabilité. (Cour d'appel de Paris, 4 Mai 1906. D. 1908. 2. 136).

Ce nouveau texte législatif a cependant soulevé deux nouvelles questions spéciales à la taxe de pavage.

La loi du 12 Novembre 1808 attribue une garantie différente suivant les diverses espèces de contributions. S'agit-il de la contribution foncière? Le privilège porte sur les récoltes, fruits, loyers et revenus de l'immeuble assujéti. Au contraire, s'agit-il des autres contributions directes mobilières, portes et fenêtres, patentes, personnelles? la sureté porte sur tous les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent. Enfin, dans l'un et l'autre cas, le privilège s'applique à la cote de l'année échue et de l'année courante, mais pas au delà.

a. — *A quelles contributions doit être assimilée la taxe de pavage?* — Comme la contribution foncière, la taxe de pavage dérive de la possession d'un immeuble, bâti ou non bâti. C'est la propriété qui est seule chargée de cette contribution, le propriétaire est l'agent qui l'acquitte pour elle. Tous les autres contributions directes atteignent, en principe, les revenus mobiliers, personnels ou les bénéfices professionnels de l'occupant de l'immeuble et sont évalués en raison directe de ces facultés sur les signes extérieurs de sa richesse ; elles n'ont rien de commun avec la charge du pavage (nous n'en dirions pas autant de la taxe de balayage).

L'obligation du pavage a un caractère foncier plus nettement marqué encore, s'il est possible de parler ainsi, que l'impôt foncier lui-même.

En effet, la contribution foncière est due, en cas de démembrement passager du droit de propriété, par l'usufruitier ou l'emphythéote, celui qui a le droit de jouissance, tandis que le pavage incombe au nu-propriétaire, à celui qui a la propriété du fonds (V. p. 148).

Dans la législation récente, nous trouvons une assimilation semblable : loi du 22 Juillet 1912 relative à l'assainissement des voies privées. Les travaux exécutés dans ces voies sont également recouvrés comme en matière de contributions directes et dûs du fait de la possession d'un immeuble ; l'art. 13 stipule expressément que « les dispositions de la loi du 12 Novembre 1808 relative à la *contribution foncière* sont applicables jusqu'à complet remboursement et même à l'encontre des propriétaires successifs de l'immeuble, aux sommes portées sur les états de recouvrement ». Et ce privilège prend rang immédiatement après « celui des communes pour le recouvrement des *taxes communales* assimilées à cette *contribution foncière* ».

Le législateur admet donc cette assimilation pour certaines taxes municipales, sans en avoir donné nulle part une répartition.

Aucune décision de justice, depuis 1902, n'a tranché ce point de droit en ce qui concerne la taxe de pavage.

Cependant, c'est en invoquant l'identité avec la contribution foncière, que la Ville de Paris avait demandé, pour ses taxes de pavage et de trottoir, le bénéfice du privilège attaché à cette contribution directe, dans l'instance qui a fait l'objet de la décision de la Cour de Cassation du 16 Février 1904.

On ne saurait arguer du rejet, par l'arrêt précédent, des prétentions de la Ville de Paris qui voulait faire reconnaître un droit de suite et un privilège « sui generis » à la taxe de pavage, pour en déduire que celle-ci doit être assimilée à une contribution personnelle (c'est-à-dire portant sur les gens). Ainsi que nous y avons insisté (V. p. 350), le montant des travaux de pavage après leur confection, comme la contribution foncière pour sa partie échue, deviennent dette particulière du détenteur de l'immeuble assujéti au moment de la réalisation de la condition. Pour ces créances provenant de la même origine, possession d'un immeuble, il y a, depuis la loi de 1902, identité de sûreté : le privilège institué par l'art. 1^{er}, al. 1^o de la loi de 1808.

Rappelons que la contribution foncière et les taxes assimilées à celle-ci sont garanties par l'ensemble des biens des redevables, comme toute autre créance, avec privilège spécial sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution.

Par action directe exercée par simple sommation émanant du percepteur, les fermiers, locataires, notaires et tous autres dépositaires ou débiteurs de deniers affectés au privilège du Trésor, sont tenus de payer, en l'acquit des redevables ; les quittances délivrées par le percepteur sont légitimement allouées en compte à ces derniers jusqu'à concurrence des sommes dues. Ce privilège s'exerce même après l'aliénation et à l'encontre des propriétaires successifs des immeubles, en quelques mains qu'ils passent (C. C. 26 Mai 1886 ; 1^{er} Août 1898 ; etc.).

b. — *Extinction du privilège.* — La contribution privilégiée est celle de l'année écoulée et de l'année courante. Cette disposition de loi s'applique bien aux taxes se présentant annuellement, mais pour celles se renouvelant à longues périodes (entretien) ou une fois payée (premier pavage), doit-on en déduire, qu'après l'expiration de l'année suivant la naissance de la créance, le privilège ne peut plus être invoqué, qu'il est éteint ?

La question générale est fort délicate, examinons-la dans l'espèce particulière qui nous occupe.

Il arrive souvent que les communes, pour diverses causes, sont conduites à ajourner la mise en recouvrement des frais de viabilité qui leur sont dus. Alors, si elles ne conservent pas le bénéfice du privilège, quel que soit le temps écoulé depuis l'exécution des travaux, l'effet utile de la disposition bienveillante du législateur sera à peu près nul. D'autre part, le contribuable est saisi par le rôle et l'année à laquelle la dette appartient, au point de vue de la déchéance du privilège, semble bien celle dans lequel ce rôle a été émis. La dette est née par l'exécution des travaux, elle est échue par l'émission du rôle.

Cependant, des doutes sérieux s'élèvent. S'il en était ainsi, il existerait en fait, une charge occulte, qui, n'étant pas sou-

mise à l'inscription, ne saurait être purgée. De sorte que, plusieurs années après l'achèvement du pavage, à l'abri d'une émission différée du rôle, une municipalité pourrait exciper régulièrement de son droit de préférence contre un détenteur de l'immeuble, qui peut, dans l'intervalle, avoir changé plusieurs fois de mains. Pour une courte période, l'année précédente et l'année courante, l'existence de la créance peut être facilement soupçonnable par l'acquéreur éventuel de l'immeuble, s'il y a des doutes, il se renseignera sans difficulté, comme il doit le faire pour l'impôt foncier lui-même (V. p. 365).

Aussi, pour la garantie de la propriété, on est conduit à dire que l'année échue est celle où les travaux ont été terminés ; les délais doivent courir à partir du 1^{er} Janvier de l'année de l'achèvement des ouvrages, comme pour la prescription quinquennale des recouvrements à effectuer sur le Trésor public (C. E. 13 Mars 1896 ; V. p. 205).

Cette conclusion est strictement conforme à la lettre de la loi du 12 Novembre 1808 établissant le privilège de la contribution foncière et elle est en concordance avec la jurisprudence générale du Conseil d'État qui fait partir tous les délais de prescription à dater de la fin des travaux.

Nous reconnaissons que cette interprétation a deux inconvénients : 1^o elle conduit à refuser de larges délais pour l'acquittement de ces taxes parfois assez lourdes ; 2^o la Ville n'a aucune garantie efficace pour sa créance, dans le cas où les riverains peuvent avoir droit de se libérer en dix annuités, comme cela peut se présenter dans la zone annexée, en 1860, à la Ville de Paris, d'après les décrets du 23 Novembre 1863 et 13 Août 1906 (V. p. 270). Il est vrai que c'est justement à cause de cette situation que le décret du 13 Août 1906 a, à peu près, complètement supprimé la faculté de libération différée.

Elle a un avantage, c'est d'inciter les administrations à poursuivre les recouvrements sans retards, sous peine de voir s'évanouir les garanties que la loi a accordées aux communes.

II. — DROIT DE SUITE

En dehors du droit de préférence et sans rapport avec lui, certaines municipalités, d'une façon générale, et la Ville de Paris, comme spéciale à ses usages, ont soutenu l'existence d'un droit de suite permettant de réclamer à tout détenteur de l'immeuble, le montant des frais de pavage exécutés au droit lui, à une époque quelconque. En d'autres termes, l'immeuble ayant changé de mains avant que la dette ne soit acquittée, une ville peut-elle en poursuivre le recouvrement sur le nouveau propriétaire?

La jurisprudence a varié. Après l'avoir admis pendant un siècle environ, cette prétention a été définitivement rejetée par arrêt du 8 Janvier 1895 de la Cour de Cassation et sur renvoi, par le Tribunal de Versailles, le 10 Mars 1897. Cette question n'offre plus qu'un intérêt historique, nous n'en ferons qu'un rapide exposé pour montrer les questions d'ordre juridique qui ont été soulevées au cours des controverses.

Les municipalités font dériver très logiquement le droit de suite du caractère réel, d'*onus reale*, de l'obligation du pavage.

La Ville de Paris, en outre, invoque des textes généraux, ordonnances, édits, lettres patentes de 1348, 1350, 1399, 1607, 1785, signalés déjà au paragraphe précédent. Elle s'appuie sur la conformité de la doctrine : Cœpolla, *Traité des Servitudes* (1666) ; Nicolas de Lamare et Le Cler du Brillet, *Traité de Police* (1722-1738) ; Mellier, *Traité de Voyerie* (1753) ; Perrot, *Dictionnaire de Voirie*, p. 316 (1762). Et pour établir son mode d'application, suivant la coutume, elle produit un nombre important d'arrêts du Conseil du Roi, s'échelonnant de 1716 à 1790, relatifs plutôt au privilège qu'au droit de suite, et, spécialement « l'arrêt mémorable du 21 Mai 1746, portant la signature de d'Aguesseau ». Cette dernière décision a été rendue dans l'espèce suivante : l'héritier bénéficiaire d'un propriétaire d'un marais (jardin maraîcher) bordant la voie publique, aban-

donna, après saisie, ce bien de la succession, au créancier de la taxe de pavage. Il y eut vente publique de l'immeuble, le prix alloué fut insuffisant pour solder complètement l'entrepreneur. Conformément à la coutume en vigueur, le Conseil du Roi estima que la répartition première avait été erronée, puisque l'un des immeubles assujettis était taxé au delà de sa valeur propre, le déguerpissement le démontrait surabondamment. Il décida, pour désintéresser le constructeur, de faire participer, comme complément de taxe, les autres propriétaires proportionnellement à la longueur de leur héritage. C'était très logique, puisque le mode de répartition, alors existant, était basé sur l'avantage que chaque participant avait dans l'opération de voirie. Et ce procédé n'a rien d'arbitraire, il est même passé dans notre droit moderne : la loi du 21 Juin 1865, modifiée par la loi du 22 Décembre 1888, sur les associations syndicales, autorise le délaissement des immeubles compris dans le périmètre des terrains intéressés par l'opération poursuivie par le syndicat, art. 14, et pose comme base de la répartition des frais, l'intérêt qui résultera pour chacune des propriétés de l'exécution des travaux (art. 16). Et, parmi les ouvrages pouvant motiver la création d'une association syndicale, figure (art. 1^{er}, 7^o) « le pavage des voies publiques ayant un caractère d'intérêt général ». La loi du 22 Juillet 1912, sur les voies privées, prévoit dans son art. 11 un pareil mode d'évaluation des surtaxes en cas d'insolvabilité de certains des intéressés.

Aussi, contrairement à l'avis de M. l'avocat général Rau, à la Cour de Cassation (arrêt du 8 Janvier 1895), qui voit dans l'arrêt de 1746 « un mode d'apuration de compte fort aisé, mais constituant un acte de royal arbitraire des mieux caractérisés », il semble que d'Aguesseau a fait là, un simple redressement de la ventilation de la dépense répondant tout à fait au principe de répartition des non-valeurs sanctionné par l'usage d'alors.

Cette remarque n'infirmé nullement la conclusion du savant

jurisconsulte : il n'y a rien dans cet arrêt démontrant, péremptoirement, l'existence d'un droit de suite.

Quoi qu'il en soit, il paraît difficile de méconnaître que, dans l'ancien droit, la créance du pavage ne jouissait pas d'une certaine garantie, encore mal définie, qui s'exerçait, comme en matière réelle, en faveur de l'entrepreneur.

Il s'agit de connaître si cet état de choses n'a pas été modifié par la législation moderne.

Pendant longtemps, le Conseil d'État reconnut que l'acquittement des frais de pavage pouvait être poursuivi contre tout acquéreur de l'immeuble devant lequel le pavé avait été posé (C. E. 20 Février 1835. S. 1835. 2. 504).

Pour les partisans de la réalité de la créance recouvrée sous forme de taxe, le droit de suite est de l'essence même de la servitude origine de l'obligation, c'est l'immeuble qui doit, la dette saisit son détenteur à quelque époque où le paiement en est exigé.

Si un acquéreur de l'immeuble se prétend lésé par la constatation de la charge qui pèse sur son acquisition, sans que rien la lui ait révélée, il a le droit d'agir en garantie contre son auteur, en vertu des articles 1638 et 1639 du Code Civil, mais non pas celui de repousser la sommation de payer.

La servitude administrative du pavage n'est pas un démembrement de la propriété, c'est une charge légale, *erga omnes*, attachée à l'immeuble, il n'y a pas transfert de droit réel tombant sous le coup de la loi du 25 Mars 1855; donc, sans transcription, le droit de suite doit toujours pouvoir être invoqué.

Cette thèse, très logique, quant à ses conséquences, est entachée initialement de la même erreur : la confusion de l'obligation de faire, qui est réelle, et celle de payer, qui est personnelle au propriétaire, détenteur lors de l'exécution du travail.

Le droit de suite, tel qu'il était revendiqué, assurait à la commune, une situation absolument contraire à la législation actuelle. Il conférait une véritable hypothèque occulte échap-

pant à l'inscription et dont la purge était impossible. La situation faite au tiers détenteur pouvait être parfois rigoureuse.

Pour obvier à cette objection, la Ville de Paris se soumit à la règle commune, en faisant transcrire son droit comme acte de servitude, aux termes de l'art. 2 de la loi du 23 Mars 1855, la clandestinité de l'obligation ne pouvait plus être opposée.

La Cour de Paris n'a pas consacré ce mode de publicité, en se retranchant derrière cette considération que l'art. 2 de la loi sur la transcription hypothécaire est écrite pour les servitudes légales qui dérivent de la situation des lieux. C'est excessif.

Les servitudes légales comme la mitoyenneté (qui, sous certains points de vue, présente de l'analogie avec le pavage), ou administratives, comme le pavage, ne sont pas, évidemment, susceptibles de transcription tant qu'elles sont en puissance. Elles n'ont encore, en effet, produit alors aucun de leurs effets juridiques, cependant, elles les conservent tous en embryon. A premier examen, l'inexistence d'un mur sur la ligne séparative de deux héritages, ou de pavage devant un immeuble est constatée immédiatement et cependant les servitudes existent.

Il ne peut pas y avoir une publicité plus complète, ni plus sûre, qu'aucune relation spéciale de droit entre les fonds voisins n'est encore née. La transcription ne correspondrait à rien. Au contraire, existe-t-il un mur, un pavage, alors pour faire connaître leur statut juridique, la publicité du titre les concernant doit être possible. La Cour de Paris a admis la nécessité de transcription du compte de règlement des murs mitoyens pour en permettre la connaissance *erga omnes* (25 Novembre 1885. D. 1886. 2. 189) ; elle ne l'a pas admis pour le pavage (9 Mai 1902. S. 1903. 2. 70), comme nous l'avons dit plus haut.

La Cour de Cassation était allée plus loin encore dans son arrêt du 8 Janvier 1895. Elle avait déclaré « qu'il n'y avait pas lieu d'examiner si les usages anciens qui mettent à la charge des riverains, dans la Ville de Paris, tout ou partie de la dépense du pavé et des trottoirs, conféraient à la Ville de

Paris un droit de suite ; que ces usages ne sauraient prévaloir, en aucun cas, contre les lois des 25 Juin 1841 et 7 Juin 1845 qui ont autorisé l'Administration à convertir l'obligation des riverains, en une taxe recouvrable comme les cotisations municipales, c'est-à-dire en vertu des rôles nominatifs, ce qui exclut nécessairement l'existence d'un droit de suite ». (D. 1895. . . 377, S. 1895. 1. 441. Gaz. Palais 1895. 1. 136. *Revue Générale d'Administration* 1895. 1. 300).

Sur renvoi prononcé, le Tribunal de Versailles se rangea à l'avis de la Cour Suprême (Tribunal civil de Versailles, 10 Mars 1897, Journal *Le Droit* du 19 Mars 1897. Dans le même sens, Tribunal civil Seine, 2^e Ch., 16 Janvier 1895 (Journal *Le Droit* du 17 Janvier 1895).

Nous ne voyons pas sur quoi la Cour se base pour affirmer que le fait du recouvrement d'une taxe comme contribution directe « exclut nécessairement l'existence d'un droit de suite » ou d'inscription hypothécaire.

La Ville de Paris ne revendiquait nullement ce droit de suite, comme résultant de la législation fiscale de taxes, mais comme résultant de l'ancien usage, du paiement de travaux fait à l'avantage de l'immeuble et que, d'après la coutume, le propriétaire était contraint d'exécuter, en nature, lorsque ceux-ci étaient reconnus nécessaires.

Un arrêt de la Cour de Paris du 23 Janvier 1882 (S. 1883. 2. 145) avait fort bien relevé la différence ; ce tribunal en avait déduit que la taxe de pavage, étant recouvrable comme contribution municipale, sont seuls soumis à l'inscription au rôle et aux voies de contrainte, les propriétaires des fonds riverains au moment de l'achèvement des travaux. Pour eux, il y a obligation de payer la dépense qui leur est personnelle. A côté et tenus *propter rem*, sont les acquéreurs postérieurs ; ils sont débiteurs en qualité de détenteur de l'immeuble, la poursuite dont ils peuvent être l'objet doit s'exercer dans les formes du droit commun (art. 63, L. du 10 Juillet 1837 reproduit par l'art. 154, loi du 5 Avril 1884) et non plus dans les formes du

droit fiscal (art. 44 de la loi de 1837 et art. 140, même loi de 1884).

En outre, en décidant que seul devait figurer au rôle le détenteur au moment de la fin des travaux, le Conseil d'État a tranché une question de droit administratif relatif à l'indication du contribuable à inscrire nominalemeut à ce rôle, mais non la question de droit civil, relative au droit de suite, tout à fait indépendante de la précédente (C. E. 12 Mai 1876, D. 1876. 3. 81, S. 1878. 2. 219).

Depuis lors, pour une autre taxe similaire à celle de pavage, le législateur s'est formellement expliqué, dans la loi du 22 Juillet 1912.

Nous avons déjà vu que cette loi étendait le privilège de la contribution foncière aux sommes portées sur les états de recouvrement des travaux exécutés dans les voies privées. L'encaissement de ces taxes est effectué comme en matière de contributions directes. Ces sommes sont, en outre, garanties « par un privilège sur les immeubles riverains de la voie privée, lequel prend rang à la date de l'inscription requise, par le syndic, en vertu d'un extrait de l'état de recouvrement devenu exécutoire » (art. 13, § 3).

Or, « le privilège est un droit que la qualité de la créance donne à un créancier d'être préféré aux autres créanciers, même hypothécaires » (C. C. art. 2095). De sorte que ce privilège constitue, en fait, pour le montant des travaux d'assainissement dans une voie privée, le véritable droit de suite revendiqué par les villes pour leur taxe de pavage.

Ainsi, la loi elle-même a créé ce droit de suite dans un cas particulier où justement elle établissait le recouvrement de la taxe comme en matière de contributions directes. Il n'y a donc par cette incompatibilité absolue déclarée, sans démonstration, par la Cour de Cassation.

Dire que cette sûreté existe dans la législation actuelle, pour la taxe de pavage, c'est autre chose, mais dire que la notion de taxe exclut nécessairement la notion du droit de suite, cela

n'est pas. (En ce sens, V. note de M. Hitier sous arrêt du 8 Janvier 1895, D. 1895. 1. 377 ; et Cour d'Appel de Paris, 23 Janvier 1882).

Pour terminer, signalons le grave inconvénient de ces variations du droit prétorien. Après l'extension de la Ville de Paris, jusqu'à l'enceinte fortifiée, en 1860, le décret du 23 Mai 1863, sur la proposition du Conseil Municipal de Paris, avait accordé aux propriétaires de la zone annexée, la faculté de libération de la taxe de pavage en dix annuités. On ne saurait faire grief au législateur de ne pas avoir insisté spécialement sur l'attribution d'un privilège spécial à la dette du pavage, puisqu'alors la Cour de Cassation acceptait, sans conteste, la justification présentée par la Ville pour démontrer le bien fondé de ce droit de suite, qu'elle reconnaissait dans toute son étendue.

Avec le revirement complet de sa jurisprudence, la Cour de Cassation a laissé la Ville de Paris absolument au dépourvu. Lorsqu'une nouvelle loi intervient, elle n'a pas de rétroactivité et ordinairement, par ses dispositions transitoires, elle sauvegarde les situations acquises. Au contraire, en cas de fluctuation dans l'interprétation des textes, toute sécurité est enlevée, quant aux effets juridiques des actes intervenus en confiance dans la sûreté des décisions émanant des Cours suprêmes.

Références de Jurisprudence

ABRÉVIATIONS

- C. E. Arrêt du Conseil d'État.
- C. P. Arrêté du Conseil de Préfecture.
- C. C. Arrêté de la Cour de Cassation.
- C. C. Req. Arrêt de la Cour de Cassation Chambre de requête.
- C. C. Civ. Arrêt de la Cour de Cassation Chambre civile.
- C. C. Cr. Arrêt de la Cour de Cassation Chambre Criminelle.
- C. C. Ch. réun. Arrêt de la Cour de Cassation Toutes Chambres réunies.
- C. A. Arrêt de la Cour d'Appel.
- T. Civ. Jugement du Tribunal Civil.
- T. P. Jugement du Tribunal de Simple Police.
- Conflits. Jugement du Tribunal des Conflits.

DÉCISIONS DE JUSTICE

La référence au *Recueil Général des Arrêts du Conseil d'État* (Marcarel, Lebon, etc., paraissant depuis 1800), n'est jamais indiquée. Tous les arrêts mentionnés y figurent à leur date.

De même les références au Delloz et au Sirey, ne sont données que pour les principales décisions, beaucoup d'autres figurent dans ces Recueils, elles sont en général insérées dans les tomes publiés dans l'année ou les deux suivant la date des jugements.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC (L.). — *Conférences sur l'Administration et le Droit Administratif*. (3 Vol. in-8°. 1882-1886).
- BATBIE. — *Traité sur le Droit public et administratif*. (9 Vol. in-8°. 1885-1894 et supplément).
- BÉQUET, DUPRÉ et LAFERRIÈRE. — *Répertoire de Droit administratif*. (28 Vol. in-4°. 1882-1892).
- BERGIER (N.). — *Histoire des Grands Chemins de l'Empire Romain*. (2 Vol. in-4°. 1736).
- BERTHÉLEMY (H.). — *Traité de Droit administratif*. (In-8° 8° Ed. 1916).
- BIDAUX (G.). — *Servitudes et Charges de Voirie à Paris*. (In-8°. 1907).
- BLANCHE (A.). — *Dictionnaire de l'Administration*. (2 Vol. in-4°. 1884-1891).
- BLOCK et MARGUERO. — *Dictionnaire de l'Administration*. (2 Vol. in-8° 1905 et le supp. 1907).
- BOILEAU (Etienne). — *Livre des Métiers et Corporations de la Ville de Paris*. (Publication Depping, in-4°. 1837).
- BOUCHEL (L.). — *Bibliothèque du Thrésor du Droit Français* (3 Vol. in-folio. 1671).
- BRILLON (P.). — *Dictionnaire des Arrêts et Jurisprudence universelle des Parlements de France et autres Tribunaux*. (3 Vol. in-folio. 1711).
- des CILLEULS (A.). — *Voirie urbaine*. (In-18°. 1877).
- de CORMENIN (M.). — *Droit administratif*. (In-8°. 1840).
- COTELLE (T.). — *Droit administratif appliqué aux Travaux publics*. (4 Vol. in-8°. 1862).
- COURCELLES (L.). — *Traité de Voirie*. (In-4°. 1910).
- DAVENNE (H.). — *Voirie urbaine*. (In-8°. 1858).

- DAUBANTON (L.). — *Journal de la Voirie*. (In-8°. 1832).
- DAUBANTON (L.). — *Code de la Voirie*. (In-8°. 1836).
- DEBAUVE (A.). — *Dictionnaire administratif des Travaux publics*. (4 Vol. in-8°. 1903).
- DUCROCQ (Th.). — *Cours de Droit administratif et Législation française*. (7 Vol. in-8°. 1897-1905).
- DUFOUR (G.). — *Traité de Droit administratif*. (4 Vol. in-8°. 1843-1845).
- DUFOUR (G) et TAUDIÈRE (H.). — *Traité de Droit administratif*. (8 Vol. in-8°. 1868).
- DUPAIN (S.). — *Pavé de Paris, de Philippe-Auguste à nos jours*. (In-8°. 1881).
- P. P. FELIBIEN et LOBINEAU. — *Histoire de Paris*. (In-folio. 1725).
- FÉRAUD-GIRAUD (L.). — *Servitudes de la Voirie*. (2 Vol. in-8°. 1850).
- FÉRAUD-GIRAUD (L.). — *Voies publiques et privées modifiées par l'exécution des Chemins de Fer*. (in-8°. 1878).
- FLEURIGNON revu par MENESTRIER. — *Code de la Voirie administrative municipale*. (In-8°. 1834).
- FONTANON (A.). — *Edicts et Ordonnances des Rois de France, depuis Louis VI jusqu'à présent*. (4 tomes. in-folio. 1611).
- FOUCART. — *Élément de Droit public et administratif*. (3 Vol. in-8°. 1843-1844).
- FRÉMY-LIGNEVILLE et PERRIQUET. — *Législation des bêtiments*. (2 Vol. in-8°. 1891).
- GARNIER (F.). — *Traité des Chemins*. (In-8°. 1834).
- GAUDRY (J.). — *Traité du Domaine*. (3 Vol. in-8°. 1862).
- GILLON et STOURM. — *Traité de Grande Voirie et de Voirie des Villes*. (In-12°. 1830).
- GUYOT. — *Répertoire universel et raisonné de Jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*. (17 Vol. in-4°. 1784-1785).

GUILLAUME (E.) revu par BAUR. — *Traité pratique de Voirie urbaine*. (In-8°. 1908).

HARDY. — *Droits de la Ville de Paris en matière de Premier Pavage*. In-8°. 1889).

HITIER (J.). — Note sous C. C. 8 Janvier 1895. D. 1895. I. 377.

ISAMBERT. — *Traité de Voirie rurale et urbaine*. (3 Vol. in-12°. 1825-1829).

de LAMARE (N.) continué par LE CLER DU BRILLET. — *Traité de police*. (4 Vol. in-folio. 1722-1738).

de LAURIÈRE. — *Ordonnance des Roys de France de la Troisième Race*. (23 Vol. in-4°. 1723-1849).

LORIEUX (A.). — *Pavage des Villes*. (In-8°. 1836).

MACAREL. — *Éléments de Jurisprudence administrative*. (4 Vol. in-8°. 1844).

MELLIER. — *Code de la Voyerie*. (2 Vol. in-8°. 1733-1735).

MERLIN (M.). — *Répertoire universel de Jurisprudence*. (18 Vol. in-4°. 1827-1828).

MONTIGNY (L.). — *De l'illégalité des règlements communaux imposant le pavage*. (In-8°. 1863).

PERROT. — *Dictionnaire de la Voirie*. (In-4°. 1782).

PERRIN, RENDU et SIREY. — *Dictionnaire des constructions*. (In-8°. 1904).

de PONTICH et M. BLOCK. — *Administration de Paris et du Département de la Seine*. (In-8°. 1884).

PROUDHON (V.) et DUMAY. — *Traité du Domaine public*. (5 Vol. in-8°, 1845).

RABANY et MONTBARRAT. — *Voirie vicinale, rurale et urbaine*. (2 Vol. in-8°. 1911).

Recueil périodique de jurisprudence, Législation, etc. « DALLOZ ».

Répertoire alphabétique de Législation, Doctrine et Jurisprudence. DALLOZ. (44 Vol. in-4° 1845-1863, et Supplément 19 Vol. in-4° 1887-1897).

Recueil périodique des Lois et Arrêts, etc. « SIREY ».

- Répertoire général et alphabétique de Droit français.* « FUIZIER-HERMANN ». (In-4°, 1895).
- Recueil des Arrêts du Conseil d'État*, MACAREL, LEBON, etc., depuis 1800.
- Recueil de Jurisprudence des Conseils de Préfecture*, depuis 1876.
- Recueil des Anciennes Lois françaises*, de 420 à 1789, « ISAMBERT ». (30 Vol. in-8°. s. d.).
- Recueil des Historiens des Gaules et de la France.* « BRIAL ». (24 Vol. in-folio 1818. (*Chroniques de Saint-Denis*).
- Recueil des Délibérations de la Ville de Paris de 1499 à 1610.* (14 Vol. in-4°. 1883-1908. (*Publication : Histoire Générale de Paris*).
- Recueil de Règlements* publié par la Direction des Travaux de Paris. (In-8°. 1875).
- Recueil des Règlements relatifs à la conservation du sol des voies publiques de Paris* (*Publication de la Préfecture de la Seine.* 1 Vol. in-8°. 1885).
- Recueil des Lettres patentes, Ordonnances royales, Décrets et Arrêtés Préfectoraux, concernant les voies publiques de Paris.* (2 Vol. in-4°. 1886-1902, et 2 Supplément. *Publication de la Préfecture de la Seine*).
- Revue Générale d'Administration : Articles de*
ACHILLE BAUDENET. Année 1882, p. 178.
de PRÉCOURT. Année 1891, p. 315.
- ROUSSET. — *Dictionnaire de Voirie.* (In-8°, 1861).
- de ROYOU. — *Traité de la Voirie*, à Paris. (In-fs. 1884).
- SOLON. — *Répertoire de Juridictions civiles, commerciales et administrative.* (4 Vol. in-8°. 1843-1845).
- SAY (Léon). — *Dictionnaire des Finances.* (2 Vol. in-4°. 1890-1894).

TARBÉ DE VAUXCLAIRS. — *Dictionnaire des Travaux Publics*.
(Vol. in-4°. 1835).

Taxe de pavage. — Règles à suivre pour déterminer la surface
à paver aux frais des riverains (*Publication de la Préfec-
ture de la Seine*, in-12°, 1873).

VIGNON (E.). — *Études historiques sur l'Administration des
voies Publiques en France aux xvii^e et xviii^e siècles*.
(3 Vol. in-8°. 1862. 1 supplément 1880).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

TITRE PRÉLIMINAIRE

§ 1. — Exposé historique de l'Usage de Paris.	
A. — Des origines à 1789.....	9
B. — Depuis 1789.....	21
§ 2. — De la légalité de l'Obligation et de la Taxe de Pavage	24

TITRE I^{er}

<i>LES ANCIENS USAGES (CHAUSSÉES ET TROTTOIRS)</i>	31
--	----

Chapitre Premier

CONDITIONS D'APPLICABILITÉ DES ANCIENS USAGES.....	33
§ 1. — L'usage doit avoir été pratiqué avant la loi du 11 Frimaire an VII.....	33
1. — Preuve d'existence de l'usage.....	34
2. — Imprescriptibilité des anciens usages....	35
3. — Reconnaissance et déclaration de l'usage — Contestations	36

	Pages
4. — Interprétation des anciens usages et règlements	40
5. — Érection et annexion de Communes. — Territoires annexés	41
6. — Consistance des usages dans quelques communes de France	41
§ 2. — Voies auxquelles peuvent s'appliquer les usages.	47
1. — Voirie urbaine	48
2. — Traverse des chemins vicinaux	50
3. — Grandes Routes. — Revers et excédents de largeur	52
4. — Rues de Paris	54
5. — Voies publiques non classées	56
6. — Voies nouvelles et élargissement de voies anciennes	59
7. — Voies privées	59
§ 3. — Insuffisance des revenus ordinaires de la Commune	60
1. — Quand y a-t-il insuffisance de revenus ?	62
2. — Administration de la preuve.....	67
3. — Contestations	68
§ 4. — Utilité des Travaux pour la circulation générale.	69

Chapitre II

MODE D'APPLICATION DES ANCIENS USAGES....	71
§ 1. — Revêtements libératoires de l'obligation du pavage	71
1. — Réception à l'entretien	72
2. — Pavage	74
3. — Empierrement	76

	Pages
4. — Revêtements non libératoires. — Pavage. — Empierrement	79
§ 2. — Déclaration d'exécution d'office des travaux au compte des riverains	80
1. — Initiative des travaux à entreprendre...	80
2. — Délibération du Conseil Municipal. — Choix des matériaux	83
3. — Enquête.....	84
4. — Approbation préfectorale,...	86
§ 3. — Répartition des Travaux.....	87
1. — Travaux recouvrables et non recouvrables	88
A. — Ancienne coutume	88
B. — Règles actuelles	91
C. — Classification des ouvrages.....	92
2. — Travaux recouvrables	94
A. — Le premier pavage.....	94
B. — Le premier relevé à bout.....	95
C. — Dégradations exceptionnelles ..	98
3. — Travaux non recouvrables	99
A. — Ouvrages préliminaires. — Nivellement (Remblais et déblais)	99
B. — Égouts.....	100
C. — Appareils d'éclairage	100
D. — Raccordements de l'ancien avec le pavé neuf	100
4. — Cas mixtes (tenant lieu d'un pavage).	
A. — Revêtements de luxe : bois, asphaltes, etc.....	101
B. — Ouvrages d'utilité publique....	103
§ 4. — Surface assujettie	105
THÉORIE DE LA LARGEUR RECOUVRABLE.....	107
1. — Rues et grandes voies.....	107

	Pages
2. — Répartition de la largeur imposable entre les diverses parties de la voie.....	113
3. — Régime des voies avec contre-allées plan- tées	114
4. — Places et carrefours	116
5. — Traverses des routes de Grande Voirie.	118
6. — Elargissement des voies	119
7. — Élargissement des revers et accotements.	125
§ 5. — Répartition des frais entre les riverains.....	125
1. — État de répartition. — Tarif des frais..	125
2. — Principe de répartition. — « Chacun au droit soy »	126
3. — Exécution partielle, rescindements et élargissement de la voie publique.	131
THÉORIE DE L'OPPOSITE.....	131
A. — La Coutume	132
B. — Les systèmes de répartition...	134
A. — Premier système. — Dé- penses sur la moitié de la rue adjacente à la propriété	135
B. — Deuxième système. — Moi- tié de la dépense sur toute la largeur de la rue.....	136
C. — Exemple de répartition d'a- près ces deux systèmes.	139
D. — Troisième système. — Sys- tème mixte	141
c. — La jurisprudence du Conseil d'État	142
d. — Pratique administrative	145
e. — Places et carrefours.....	146

	Pages
§ 6. — Débiteur de la Taxe. — LE RIVERAIN.....	147
1. — Principe	148
2. — Propriétaire du fonds	148
A. — Propriétés bâties ou non bâties.	149
B. — Coexistence d'un propriétaire foncier et d'un superficiaire.	149
C. — Propriété indivise	149
D. — Propriétaires des différents éta- ges d'une même construction	150
E. — Immeuble frappé d'usufruit...	150
3. — Riverain de la Voie publique.....	151
A. — Servitudes sur le terrain bordier	151
B. — Terrain hors d'alignement.....	152
A. — en saillie	152
B. — en retrait	152
C. — Voie projetée non ouverte....	154
D. — Talus des routes.....	155
A. — Propriétés en contre haut..	156
B. — Propriétés en contre-bas.....	157
E. — Débouché des voies privées....	158
F. — Murs mitoyens mis en bordure de la voie publique par suite de démolition des maisons contiguës	158
A. — par mesure de voirie.....	160
B. — par expropriation ou acqui- sition amiable	161
4. — Détenteur au moment de l'exécution des travaux	164
Propriétaire apparent	166
5. — Domaines privés et Domaine public.	
a. — Domaines privés. — Assujettis- sment	166

	Pages
b. — Domaine public. — Exonération	167
c. — Exceptions	167
A. — Ports de Commerce (maritimes et fluviaux)	167
B. — Chemins de fer d'intérêt général	169
C. — Chemins de fer d'intérêt local	173
D. — Tramways.....	173
6. — Les parties excipent d'un contrat	174
§ 7. — Mode d'exécution des Travaux	176
1. — Par le redevable	177
A. — Exécution d'office	178
B. — Contravention	179
2. — Substitution d'un entrepreneur adjudicataire aux droits de la Ville.....	180
3. — Par la commune. — TAXE DE PAVAGE....	185
§ 8. — Décompte des Travaux	187
<i>Première Partie. — RÉDACTION DU DÉCOMPTÉ.....</i>	<i>187</i>
1. — Revêtements conformes à la coutume..	188
a. — Taxe	189
b. — Tarifs des frais de pavage (avantages et inconvénients du système)	189
c. — Procédé adopté par la Ville de Paris	191
2. — Revêtements de luxe	193
3. — Ouvrages complémentaires	194
a. — Ouvrages particuliers de viabilité	194
b. — Ouvrages spéciaux à l'usage de l'immeuble	194
4. — Subventions	195

	Pages
5. — Propriétaire des revêtements. — Matériaux de démolition	196
<i>Deuxième Partie. — ÉTAT DE RÉPARTITION.....</i>	199
1. — Sa rédaction	199
2. — Délibération du Conseil Municipal....	199
3. — Délai de rédaction	201
A. — États partiels de répartition..	203
B. — Notification du métrage estimatif	204
4. — Prescriptions :	
A. — Trentenaire (de droit commun)	205
B. — Quinquennale (créances de l'État)	205
C. — Semestrielle (des gens de travail)	209
D. — Triennale (des rôles).....	210
§ 9. — Recouvrement. — Assimilation aux contributions directes	210

Première Partie. — MODE DE RECOUVREMENT

1. — Rôle de recouvrement. — Cas où il est nécessaire	210
2. — Émission du rôle primitif	211
3. — Délai d'émission	214
4. — Publication	215
5. — Notifications individuelles	216
6. — Rôles successifs	216
7. — Rôles supplémentaires ou mieux complémentaires	217
8. — Rectification des rôles	218
9. — Renouvellement des rôles	219
10. — Mutation de cotes	221
11. — Non-valeurs	221

	Pagés
<i>Deuxième Partie. — MODE DE PAIEMENT.</i>	
1. — En un seul paiement	223
2. — Par annuités	223
3. — Garantie du paiement	224
§ 10. — Conséquences de l'assimilation aux contribu-	
tions directes	224
1. — Nécessité d'un rôle légalement rendu...	224
2. — Poursuites	225
3. — Réclamations	226
a. — Recours gracieux ; remise ou	
modération	226
b. — Recours contentieux ; décharge	
ou réduction	227
c. — Délai, point de départ, inter-	
ruption, etc.	228
d. — Rôle non publié ou irréguliè-	
rement publié	229
e. — Double ou faux emploi.....	230
4. — Prescription triennale du rôle.....	231
5. — Instance	233
a. — Conseil de Préfecture. — Intro-	
duction. — Expertise. — En-	
quête. — Notification des ar-	
rêtés	233
b. — Conseil d'État	237
6. — Dépens. — Intérêts. — Dommages....	238
§ 11. — Contentieux	241
1. — Tribunaux répressifs	242
2. — Tribunaux administratifs	245
3. — Tribunaux judiciaires	246

Chapitre III

ANNEXION DE COMMUNES

§ 1. — Annexion de Communes	248
§ 2. — Régime des Voies de la zone annexée à Paris, en 1860	252
1. — Voies classées par le décret du 23 Mai 1863	253
2. — Voies classées postérieurement au 23 Mai 1863	255
3. — Élargissements et rescindements des voies classées, figurant ou non au décret du 23 Mai 1863	256
4. — Rue militaire	256
5. — Voies non classées	257
6. — Revêtements libérateurs. — Administra- tion de la preuve de l'admission à l'entretien	260
a. — Pavage	260
b. — Revers pavés	261
c. — Empierrement	265
7. — Revêtements non libérateurs	267
8. — Décomptes des travaux	268
9. — Recouvrement en dix annuités	270
10. — Déchéance des réclamations à propos du paiement des annuités	273
11. — Entretien des revêtements non reçus.....	273

TITRE II

TROTTOIRS

1. — Origine et exposé historique.....	277
--	-----

	Pages
2. — Définition du trottoir	280
3. — Utilité des trottoirs et justification de la participation des riverains dans les frais de construction	280

Chapitre Premier

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	283
§ 1. — Trottoirs réglementaires à Paris.....	284
1. — Nature du revêtement	284
2. — Largeur	285
3. — Bordures	286
4. — Dallage. — Granit. — Bitume. — Pavage	287
§ 2. — Travaux complémentaires.....	288
1. — Droit d'accès. — Passages pavés dits « de porte-cochère »	289
Passages dits « circulaires »	290
2. — Droit d'égout. — Gargouilles et caniveaux	290
3. — Protection de l'immeuble. — Bornes chasses-roues, etc.	293
§ 3. — Réception à l'entretien	294
§ 4. — Divers modes de contribution des riverains.....	296
1. — Sur demande des intéressés	296
2. — Par application des anciens usages	296
3. — Par application de la loi du 7 Juin 1845.	297

Chapitre II

CONSTRUCTION DE TROTTOIRS PAR APPLICATIONS DE LA LOI DU 7 JUIN 1845.....	298
§ 1. — Conditions d'applicabilité	300
1. — Nature des voies	300
2. — Terrains bâtis ou non bâtis.....	301
3. — Ouvrages libératoires :	
a. — Premier établissement	301
A. — Banquettes en terre pourvues d'une bordure	303
B. — Remplacement de bordures..	303
b. — Revers pavés	303
c. — Élargissement de voies	304
d. — Largeur recouvrable	304
4. — Trottoirs isolés ou partiels	305
a. — Trottoirs isolés	305
b. — Bordure (pose d'une simple)...	305
5. — Rues de Paris (Revers pavés contestés).	306
6. — Situation financière des communes.....	308
§ 2. — Délibération du Conseil Municipal.....	308
1. — Voies et justification des trottoirs.....	309
2. — Choix des matériaux	309
3. — Approbation du devis	311
4. — Mode d'exécution	311
5. — Répartition de la dépense entre les rive- rains et la commune	311
Subventions	312
§ 3. — Arrêté déclaratif d'utilité publique	313
1. — Enquête de <i>commodo et incommodo</i>	313
2. — Déclaration d'utilité publique	314
3. — Recours contre l'arrêté déclaratif.....	315
§ 4. — Recouvrement de la taxe	316
1. — Délai d'exécution des travaux	316

	Pages
2. — Décompte de recouvrement	316
3. — État de répartition	317
4. — Rôle de recouvrement	317
5. — Garantie du paiement	317
§ 5. — Contentieux	317
§ 6. — Co-existence d'anciens usages	318

TITRE III

TRAVAUX EXÉCUTÉS SUR LA DEMANDE DES RIVERAINS 321

1° Offre de concours	322
2° Permission de voirie	322

Chapitre Premier

§ 1. — Légalité des conventions relatives à l'obligation du pavage : Impôt ou charge	324
§ 2. — Mode d'intervention des conventions	327
§ 3. — Nature de l'engagement	327
§ 4. — Arrêté d'autorisation	329

Chapitre II

CONFECTION D'UN REVÊTEMENT LIBÉRATOIRE..	331
§ 1. — Frais à la charge du pétitionnaire.....	331

RÈGLEMENTATION A PARIS

1. — Chaussées et trottoirs	331
-----------------------------------	-----

	Pages
2. — Trottoirs dits « Isolés ».....	332
A. — Système des primes d'encoura- gement	333
I. — Ancien Paris et voies de la zone classées depuis 1865	333
II, — Voies de la zone classées par le décret de 1863	333
B. — Application amiable de la loi du 7 Juin 1845	334
§ 2. — Cas où l'opposite est appelé à participer. — L'en- quête	335
§ 3. — Recouvrement	337
§ 4. — Contestations. — Dommages. — Contraventions.	337

Chapitre III

RACCORDEMENTS SUR LA VOIE PUBLIQUE.....	340
1. — Coutume de Paris	340
2. — Raccordements à recouvrer	342
3. — Contravention et exécution d'office	342

Note I

NATURE DE L'OBLIGATION ET DE LA TAXE DE PAVAGE.....	345
1. — Réalité de l'obligation	345
2. — Transformation en taxe	348

	Pages
a. — Premier système : la créance reste réelle	348
b. — Second système : la créance de- vient personnelle	350
c. — Conséquences	351
Note II	
GARANTIE DU PAIEMENT	353
I. — PRIVILÈGE	353
§ 1. — Le privilège d'après la coutume	353
§ 2. — Sa survivance dans le droit moderne	355
§ 3. — Le privilège de la loi du 30 Mars 1902	358
a. — A quelle contribution doit être assimilée la taxe de pavage.	359
b. — Extinction du privilège	361
II. — DROIT DE SUITE	363
RÉFÉRENCES DE JURISPRUDENCE	370
BIBLIOGRAPHIE	371
TABLE DES MATIÈRES	375

